



**Skogsstyrelsens handläggning av avverkningss-
anmälningar**
– med hänsyn till renskötseln

The Swedish Forest Agency's handling of finalfelling
notifications
- with regard to reindeer husbandry



Föryngringsyta i Arjeplog kommun/Maskaure Sameby. Foto: Maria Grånemo

Maria Grånemo



Kandidatarbeten i skogsvetenskap

Fakulteten för skogsvetenskap,
Sveriges lantbruksuniversitet

Enhet/Unit	Institutionen för skogens ekologi och skötsel Department of Forest Ecology and Management
Författare/Author	Maria Grånemo
Titel, Sv.	Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar – med hänsyn till renskötseln
Title, Eng.	The Swedish Forest Agency's handling of final felling notifications – With regard to reindeer husbandry
Nyckelord/ Keywords	<i>iRenmark, Skogsstyrelsen, avverkningsanmälan, renskötsel, kvalitativ metod</i> <i>iRenmark, Forest Agency, final felling notification, reindeer husbandry, qualitative method</i>
Handledare/supervisor	Elias Andersson, Institutionen för resurshushållning/ Department of Forest Resource Management Per Sandström, Institutionen för Resurshushållning/ Department of Forest Resource Management
Extern handledare	Cecilia Persson, Skogsstyrelsen/ Swedish Forest Agency
Examinator/Examiner	Tommy Mörling, Institutionen för skogens ekologi och skötsel/ Department of Forest Ecology and Management
Kurstitel/ Course titel	Kandidatarbete i skogsvetenskap Bachelor Degree in Forest Science
Kurskod	EX0911
Program	Jägmästarprogrammet
Omfattning på arbetet	15 hp
Nivå och fördjupning	G2E
Utgivningsort	Umeå
Utgivningsår	2019
Serie	Kandidatarbeten i Skogsvetenskap

Förord

Mitt kandidatarbete syftar till att belysa hur Skogsstyrelsen arbetar med avverkningsanmälningar i hänsyn till renskötseln. Det har varit ett mycket roligt, om än tidskrävande arbete som har involverat många personer för intervjuer och observation. Jag vill rikta ett stort tack till mina handledare, Elias Andersson och Per Sandström på SLU:s institution för resurshushållning, som har bidragit med kunskap, konstruktiv kritik och positiv energi hela vägen! Tack till min externa handledare Cecilia Persson på Skogsstyrelsen som pratat många vändor med mig över Skype, tipsat och bidragit med material. Jag vill slutligen rikta ett stort tack till alla deltagare från Skogsstyrelsen som med stort engagemang deltagit i intervjuer och låtit mig observera deras arbete!

Sammanfattning

Skogsbruk och renskötsel bedrivs parallellt på en stor del av Sveriges skogsklädda yta. Skogsbruk bedrivs främst i form av trakthyggesbruk där bestånd planeras och sköts under en omloppstid på ungefär 100 år. Renskötseln bedrivs och planeras på landskapsnivå i förhållande till förutsättningarna ute i naturen. Skogsstyrelsen är den förvaltningsmyndighet i Sverige som arbetar med frågor som rör skog och således även renskötseln. Det är deras uppgift att verka för att Sveriges skogar sköts enligt de skogspolitiska målen. Innan en markägare får avverka sin skog krävs en anmälan för avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen, som handlägger ärendet utifrån skogsvårdslagen. Genom att intervjua anställda vid skogsstyrelsen, och observera deras arbete, har studien analyserat hur handlägningsprocessen går till, och vilka medel samt mål handläggarna arbetar i förhållande till. Slutsatsen av studien är att handläggning med hänsyn till renskötseln försvåras till följd av begränsat kunskapskapital, informationsunderlag i program och rutiner, samt vaga mål. Detta leder i sin tur till att kraven som ställs på skogsbruket med hänsyn till renskötseln blir för svaga. Skogsstyrelsen behöver tydligare mål för handläggarna att arbeta mot och bättre information i program och rutiner för att öka kvalitet och effektivitet i handlägningsprocessen.

Nyckelord: iRenmark, Skogsstyrelsen, avverkningsanmälan, renskötsel, kvalitativ

Summary

Forestry and reindeer husbandry are two activities which are run in parallel on a large part of Sweden's forested area. Forest management and planning is in general conducted during an orbital period of approximately 100 years. Reindeer herding is conducted and planned at landscape level in relation to the conditions out in nature. The Swedish Forest Agency is the administrative authority in Sweden that deals with issues related to forestry and thus reindeer husbandry. It is their task to ensure that Sweden's forests are managed according to the forest policy objectives. Before a landowner is allowed to harvest forest, a final felling notification is required to the Swedish Forest Agency, which handles the matter on the basis of the forest management act. By interviewing employees at the Swedish Forest Agency, that are working with handling these notifications with regard to reindeer husbandry, the study has analyzed how the process is conducted, and which tools and goals the employees work in relation to. The conclusion of the study is that, as a result of limited knowledge capital, information in program and routines and vague guidelines, handling with regard to reindeer herding is made difficult. In turn this leads to the demands made on forestry with regard to reindeer husbandry becomes too weak. The Swedish Forest Agency need clearer goals for workers to aim for and better information in computer systems, routines and guides to increase quality and efficiency in handling notifications regarding reindeer husbandry.

Keywords: iRenmark, Forest Agency, final felling notification, reindeer husbandry, qualitative

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1. Renskötsel och skogsbruk	7
1.2. iRenmark och Renbruksplaner	9
1.3. Skogsstyrelsen	9
1.4. Syfte	11
1.5. Frågeställning	12
2. Organisationsteori	13
3. Material och metod	14
3.1. Intervjuer	14
3.2. Observation	15
3.3. Urval	15
3.4. Kodning av data	16
3.5. Avgränsningar	16
4. Resultat	17
4.1. Handläggningsprogrammet	17
4.2. Hantering av ärenden som berör renskötseln	18
4.3. Landskapsperspektivet i handläggningen	21
4.4. Verktyg i handläggningsprocessen – Lag, rutiner och övrigt stöd	22
4.5. Mål och riktlinjer	24
4.6. Sammanfattning av resultat	27
5. Diskussion	28
5.1. Handläggning och information	28
5.2. Rutin och lag	30
5.3. Mål och riktlinjer	31
5.4. Slutsatser	32
5.5. Vidare forskning	32
5.6. Val av material och metod	33
6. Referenser	34

1. INLEDNING

1.1. Renskötsel och skogsbruk

I Sverige kan renskötsel bedrivas på ca 55 procent av landets yta, längs fjällkedjan ut till kusten, från Dalarna i söder till norra Norrbotten (figur 1)(Sandström et al. 2016). Renskötselrätten innebär att ”Den som är same får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar” (SFS 1971:437). Det är en bruksrätt som grundar sig på urminneshävd (Geijer 2003; Brännström 2017). Renskötselrätten är således en civil rätt som kan jämföras med äganderätten¹ och gäller för vissa personer och viss mark. Renskötselrätten har däremot inte samma befogenheter som äganderätten men ger bland annat rätt till bete och flyttvägar (Geijer 2003; Hagsgård 2016). Av renbetesmarker är vissa året-runt-markar och vissa är endast tillåtna till vinterbete (SFS 1971:437). Eftersom renskötsel bedrivs över stora geografiska områden, på över 49 procent av Sveriges produktiva skogsmark, konkurrerar den med andra marknyttjande näringar, så som gruvkraft, vattenkraft, vindkraft och skogsbruk (Hagsgård 2016; Sandström et al. 2016).

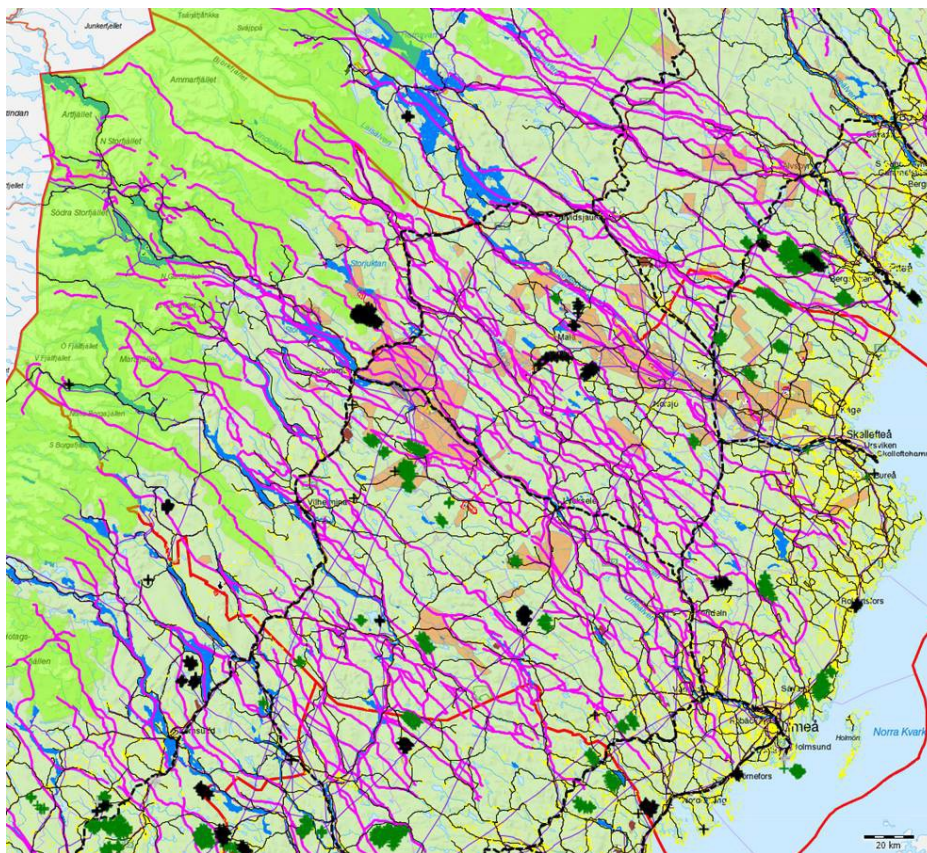


Figure 1. Samebyars geografiska utbredning inklusive åretruntmarker (mörkgrönt). Data från RenGIS

Figure 1. The Samebyar geographical ranges including year round land (dark green). Data from RenGIS.

¹ Äganderätten, rätten till fast egendom bygger på rätten att förfoga över egendomen samt ett rättighetsskydd för sin fastighet gentemot andra (Brännström 2017).

Skogsbruket i Sverige bedrivs främst i form av trakthyggesbruk, vilket är ett intensivt brukande (Östlund et al. 1997). Det innebär att skötselåtgärder utförs, och ofta planeras, beståndsvis och under en omloppstid på mellan 80-120 år (Lundqvist et al. 2014). Renskötseln, däremot, har traditionellt varit naturbetesbaserad och nyttjar renens naturliga rörelsemönster och deras behov av bete i förflyttning över landskapet (Sandström et al. 2006; Östlund et al. 2014). De olika näringarna har således olika behov av att nyttja marken och respektive brukare kan påverka den andres förutsättningar för nyttjande (figur 2). De konkurrerar även med andra intressen som vill nyttja dessa marker till annat, exempelvis vindkraft och gruvkraft (figur 2). Trots att det finns lagar som reglerar rättigheterna för skogsbruk och renskötsel förekommer oklarheter i deras relation till varandra, vilket kan leda till konflikter och den problematik som vi kan se idag (SOU 2001; Sandström et al. 2006; Brännström 2017).



Figur 2. Illustration över konkurrerande intressen inom renbetesmarker. Data och kartering från RenGIS.

Figure 2. Illustration of competitive interests within reindeer grazing land. Data and mapping from RenGIS.

Tabell 1. Symbolbeskrivning till figur 2

Table 1. Description of symbols to figure 2

Symbolbeskrivning till figur 2	
Ljuslila linje	Flyttled
Svart linje	Tåg och vägar
Neongrönt	Fjällnära gräns (nedan bedrivs skogsbruk nästan överallt)
Svart fläck	Etablerade vindkraftparker
Mörkgrön fläck	Beviljade eller ansökta vindkraftparker
Mörklila tunt streck	Kraftledning
Brunt/beige område	Undersökningstillstånd gruva

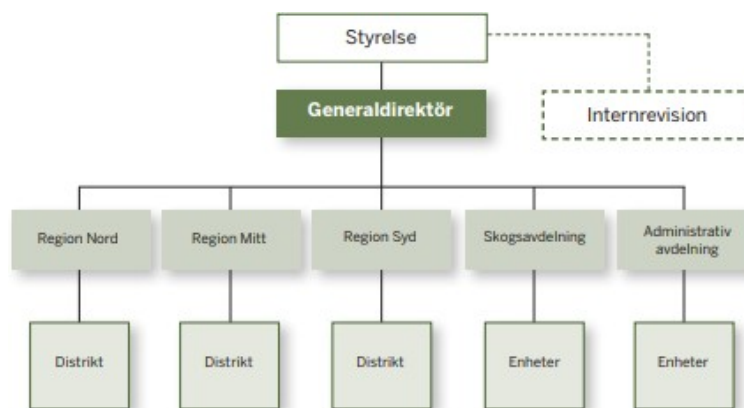
1.2. iRenmark och Renbruksplaner

iRenmark är en enkel, översiktlig och tidlös digital redovisning av renskötselns markanvändning under ett renskötseår, inklusive vissa viktiga kärnområden (Sandström 2015; Sametinget 2019c). iRenmark togs fram på uppdrag av riksdagen för att användas som underlag till samhällsplanering eftersom renskötseln är ett av Sveriges riksintressen (Boverket 2017; Sametinget 2019c). Kartering och uppdatering har skett genom att myndighetspersonal besökte samebyarna som fick rita in ungefär var deras kärnområden låg. Därefter digitaliserades informationen genom att myndighetspersoner, utifrån det som ritats på papperskartor, ritade in områdena i ett GIS. iRenmark är alltså det planeringsunderlag för renskötseln som idag finns tillgängligt för allmänheten och således det Skogsstyrelsen använder vid handläggning av ärenden (Boverket 2017; Länsstyrelsen 2019). Sametinget är ansvarig myndighet för iRenmark och dess uppdatering. Det är sedan Länsstyrelsen som distribuerar samtliga planeringsunderlag (Boverket 2017; Sametinget 2019c). Bestämmelser om Sveriges riksintressen och hänsyn till dessa vid samhällsplanering påbörjades under 80-talet och finns idag reglerat i lagstiftning (Boverket 2017). Viktiga områden för riksintresset renskötseln ska "... skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra..." näringens bedrivande (kap 3. 5 §, SFS 1998:808).

En renbruksplan (RBP) är, till skillnad från iRenmark, ett verktyg utvecklat av samebyarna i ett samarbetsprojekt. Idag arbetar 50 av 51 samebyar med en egen RBP och kan med hjälp av dem redovisa och beskriva sin markanvändning (Jougda 2003; Vestman 2014; Sandström 2015; Sametinget 2019b). Det är ett digitalt verktyg som är gjort för renägare och samebyar, likt skogsbruksplanen för den enskilda skogsägaren (Jougda 2003). RBP ska kunna användas som underlag för den operativa renskötseln, i samråd med andra markanvändare, som till exempel skogsbruket, och utgöra en informationsbank för andra databaser (Sandström 2015; Sametinget 2019b). Renbruksplanerna kartlägger hela samebyarnas markinnehav utifrån deras kunskap, forskning och teknik som till exempel GPS på renar. En renbruksplan omfattar beteslandsindelning, renbetestaxering och omvärldsfaktorer, samt finns all data samlat i ett GIS. RBP är, till skillnad från iRenmark, omfattande med noggrant redovisade områden som är viktiga för varje sameby under varje årstid. Den är tänkt att vara ett dynamiskt verktyg som kontinuerligt ändras och uppdateras när förutsättningarna ute i verkligheten förändras (Sandström 2015). Tanken har varit att RBP även ska kunna användas för att uppdatera iRenmark, men det sker inte i någon större utsträckning i dagsläget.

1.3. Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är en statlig organisation som är uppdelad i två avdelningar; skogsavdelningen och den administrativa avdelningen. Det finns tre geografiskt indelade regioner som i sin tur fördelas i distrikt (figur 3). På varje distrikt finns ett antal lokala kontor där bland annat skogskonsulenter arbetar med handläggningsärenden (Skogsstyrelsen 2019b). Av organisationens ca 800 anställda arbetar ungefär hälften som skogskonsulenter (Skogsstyrelsen 2019e). Åtta av skogsstyrelsens distrikt ligger inom områden där renskötsel bedrivs, vilket innebär att de där handlägger ärenden som berör och ska ta hänsyn till renskötseln.



Figur 3. Skogsstyrelsens Organisationsschema - hämtat på Skogsstyrelsens hemsida 2019-03-01

Figure 3. Swedish Forest Agency's organizational structure – downloaded from their webpage 2019-03-01

Skogsstyrelsen är den förvaltningsmyndighet i Sverige som arbetar med frågor som rör skog (Statskontoret 2010; Skogsstyrelsen 2019a). Deras arbete utgår från deras uppgift att verka för att Sveriges skogar sköts så att de skogspolitiska målen, som är fattade av riksdagen, efterlevs (SFS 2009:1393). Det är beslutat från regeringen att alla myndigheter ska upprätta en tillsynsplan för sin verksamhet. I sin tillsynsplan har Skogsstyrelsen närmare preciserat effektmål och prestationsmål för sitt arbete med att säkerställa att lagstiftningen efterföljs. Prestationsmålen syftar till att säkerställa att ett visst antal tillsynsaktiviteter genomförs varje år. Det samlade verksamhetsarbetet syftar till att generera vissa effekter i skogen, detta är effektmålen, som ska bidra till att uppnå de tidigare nämnda skogspolitiska målen (Skogsstyrelsen 2018). I myndighetens arbete ingår fem huvudsakliga områden:

1. Att utöva tillsyn för att säkerställa att skogsvårdslagen och delvis miljöbalken efterföljs
2. Att bistå med rådgivning, utbildning och information gällande skötsel av landets skogar
3. Inventering, uppföljning och utvärdering av hur skogarna Sverige sköts i relation till de skogspolitiska målen
4. Hantering av stöd och ersättningar
5. Övriga myndighetsuppgifter

(Skogsstyrelsen 2019b; Statskontoret 2010)

Skogsstyrelsen är den myndighet som är ansvariga för att se till att de lagar som berör skogsbruksåtgärder efterföljs. Hit tillhör att vägleda berörda om de krav lagen ställer, och besluta om förbud eller föreläggande om så krävs (Skogsstyrelsen 2019c). Ett beslut om förbud innebär att markägaren inte får utföra en viss åtgärd. Ett beslut om föreläggande betyder istället att en åtgärd måste vidtas eller utföras på ett visst sätt. När Skogsstyrelsen tar ett beslut gällande förbud eller föreläggande fastställer de ett vitesbelopp, som den beslutet gäller måste betala ifall beslutet inte följs (Skogsstyrelsen 2019c). I och med tillsynsarbetet är det således Skogsstyrelsen som arbetar med handläggning av avverkningsanmälningar (Skogsstyrelsen 2019d). Vid handläggning av

avverkningsärenden som berör renskötelsen kan Skogsstyrelsen fatta beslut enligt 13 b², 18 b³, 20⁴ och 31 §§ SvL (Skogsstyrelsen 2011). I SvL är det 31 § som reglerar den allmänna hänsynen till renskötelsen och kan jämföras med 30 § SvL som reglerar hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Till skillnad mot 30 § har Skogsstyrelsen inget bemyndigande, som innebär att de får meddela ytterligare föreskrifter till 31 § SvL, utan kan endast utarbeta allmänna råd som stöd vid handläggning och övrigt arbete som myndigheten utför (Skogsstyrelsen 2012). När beslut om hänsyn tas finns det en intrångsbegränsning som sätter tak för hur mycket hänsyn Skogsstyrelsen kan kräva att markägaren lämnar vid avverkning (SFS 1971:437).

Enligt 14 § SvL ska anmälan göras till Skogsstyrelsen vid föryngringsavverkning på ett område större än 0,5 hektar och för avverkning i fjällnära skog krävs tillstånd, oavsett storlek på avverkningsområdet (15 § SFS 2010:930). Ansvaret att skicka en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen innan en avverkning genomförs ligger således på markägaren. Från den dag avverkningsanmälan registreras hos Skogsstyrelsen gäller en handläggningsperiod på sex veckor. Under den tiden får ingen avverkning ske (Skogsstyrelsen 2019d). Anmälan handläggs av en skogskonsulent på det av Skogsstyrelsens kontor som ligger i berört distrikt. I handläggningen granskas anmälan och kontrolleras så att den stämmer mot de krav som ställs i skogsvårdslagen (Skogsstyrelsen 2019d). Om markägaren inte hör något från Skogsstyrelsen inom sex veckor kan markägaren börja avverka. Om det däremot saknas uppgifter i anmälan som behöver kompletteras av markägaren eller ombudet, kontaktas denne av Skogsstyrelsen och sexveckorsperioden startar inte förrän anmälan är komplett. Markägaren eller ombudet kontaktas likaså om anmälan inte går igenom (Skogsstyrelsen 2019d).

2016 konstaterade Skogsstyrelsen i en rapport att handläggare sällan skriver vägledningar eller beslut om hänsyn till renskötelsen (Skogsstyrelsen 2016). I samma rapport redovisade myndigheten åtgärder för att kunna öka hänsynen till renskötelsen. Som offentlig myndighet utvärderar Skogsstyrelsen sitt arbete för att kunna säkra effektivitet och kvalitet. Rapporten 2016 var resultatet av en sådan utvärdering. Många studier har gjorts inom fokusområdet skogsbruk och renskötsel (till exempel Hamilton 2003 och Berg et al. 2011), men det finns inga tidigare externa studier som har fokuserat på skogsstyrelsens handläggning av ärenden med hänsyn till renskötelsen. Mot den bakgrunden utvecklades idén till denna studie.

1.4. Syfte

Syftet med arbetet är att utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv analysera Skogsstyrelsens arbetsprocess vid handläggning av avverkningsanmälningar med hänsyn till renskötelsen. Syftet är också att, genom intervjuer och observationer, skapa djupare förståelse för hur handläggningsprocessen formas av de verktyg som används samt hur handläggningen fungerar i förhållande till dagens skogsbruk och renskötsel. Utifrån syftet har en frågeställning utvecklats som fokuserar på rutiner, verktyg och program som

² 13 b § SvL avverkning får inte ske inom renskötelsns året-runt-marker om det ”medför väsentligt bortfall av bete” eller ”omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord”

³ 18 b § SvL säger att skogsstyrelsen ska besluta om hänsyn till renskötelsns intressen med avseende på ”hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande” samt att ”villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs”.

⁴ 20 § SvL reglerar samrådsskyldighet inom renskötelsns året-runt-marker.

används vid handläggning samt hur handläggarna arbetar utifrån dessa när det gäller hänsyn till renskötseln.

1.5.Frågeställning

Hur genomförs handläggning av avverkningsanmälningar med hänsyn till renskötseln vid Skogsstyrelsen?

Hur påverkas och formas handläggprocessen av de verktyg som används?

Vilka mål och riktlinjer styr hur handläggarna arbetar och hur påverkar det deras genomförande?

Vad förhindrar respektive möjliggör ökad effektivitet och kvalitet i handläggningen?

2. ORGANISATIONSTEORI

Teorier underlättar förståelse för hur verkligheten ser ut och ledsagar forskaren genom förklaringsmodeller (Bruzelius et al. 2004). Därför utgår analysen av Skogsstyrelsens arbete ifrån organisationsteoretiska grunder. För att förstå handläggningsprocessen är det viktigt att beakta förutsättningarna för arbetet som görs, hur arbetarna är styrda och varför eller varför inte vissa beslut kan tas. Definitionen av en formell organisation är enligt Bruzelius et al. (2004) "... ett antal individer som utför olika arbetsuppgifter på ett samordnat sätt för att uppnå vissa mål". De olika arbetsuppgifterna innebär att det förekommer en viss arbetsfördelning och specialisering vilket i sin tur kräver struktur; genom riktlinjer, styrning och ledarskap (Bruzelius et al. 2004; Jacobsen et al. 2008). Kärnan i organisationen är att det finns mål som ska uppnås och att det mest effektiva och kvalitativa sättet att nå dit är genom organiserat arbete (Bruzelius et al. 2017). Det är således målen som genomsyrar arbetet i organisationen.

Mål är "... en beskrivning av ett önskat framtida tillstånd..." och är något för anställda inom en organisation att arbeta mot (Bruzelius et al. 2004, s.33). Mål kan vara mer eller mindre tydliga, reella eller symboliska och delas in nivåer så som huvudmål och detaljmål. Ofta har en organisation övergripande mål som sedan bryts ned i delmål för olika enheter (Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Det kan förekomma olika tydliga samband mellan målen och det som utförs för att nå dem, beroende på typ av mål. Ett politiskt mål är ett exempel på mål som organisationen kan ha men som medarbetare inte konkret arbetar mot i sin vardag. Ett mål att producera ett visst antal varor under ett år är däremot ett exempel på ett mer specifikt mål arbetare kan komma i kontakt med dagligen (Bruzelius et al. 2017). Det är inte heller alltid enkelt att skapa tydliga samband och sätta tydliga mål (Jacobsen et al. 2008) men delvis syftar målen till att ha något att arbeta mot som kan följas upp och ge en uppfattning om vad som förväntas (Bruzelius et al. 2017). Eftersom offentliga organisationer är mångfunktionella, vilket innebär att de ska beakta flera önskemål som kan strida mot varandra, och kan ha olika målgrupper, är det inte alltid enkelt att komma fram till bra lösningar. En offentlig organisation, som Skogsstyrelsen, styrs av folkvalda representanter, styrelsen, och måste förhålla sig till det som demokratins folkvalda beslutar, det vill säga till den politiska agendan (Bruzelius et al. 2017). Att göra ett korrekt och kompetent arbete samtidigt som organisationen ska eftersträva effektivitet och hålla sig inom sina ekonomiska resurser är inte alltid enkelt (Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Organisationens verksamhet påverkas både av dess inre effektivitet, vilket är förmågan att hushålla med de resurser som utnyttjas och dess yttre effektivitet, vilket är effektivitet i relation till dess intressenter (Bruzelius et al. 2017).

För att göra ett kompetent arbete krävs att kunskap inom arbetsområdet finns. En kompetent medarbetare vill och kan använda kunskapen den besitter i sitt arbete (Jacobsen et al. 2008). Förutom kunskap hos individen, individbunden kunskap, krävs kunskap hos organisationen, i form av bland annat teknologi, rutiner och handböcker, vilket är så kallad strukturbunden kunskap. De två utgör tillsammans organisationens kunskapskapital. I en mer kunskapsintensiv organisation är det således viktigt att kunskapsutveckling och resurser till organisationens kunskapskapital prioriteras (Bruzelius et al. 2017). Med kunskap och rätt verktyg kan medarbetarna jobba mot målen (Jacobsen et al. 2008). Kunskapskapitalet spelar även en roll när det kommer till att lösa en uppgift eller ett problem. Om information som krävs för att lösa ett problem redan finns minskar det osäkerheten i förfarandet och beslutsprocessen underlättas (Bruzelius et al. 2017).

3. MATERIAL OCH METOD

Det här arbetet är baserat på kvalitativa metoder. Data har samlats in genom intervjuer, öppen observation i fält och textanalys. Erhållen information har sedan bearbetats och analyserats för att därefter tolkas och forma ett resultat som underlag för vidare diskussion.

I den här studien är syftet att skapa en djupare förståelse för en process och hur personerna arbetar i den. Den kvalitativa forskningen gör det möjligt att fördjupa sig i en stor mängd information om än den kommer från ett fåtal källor. Till skillnad från en studie som utgår från att finna svar genom att samla in en stor mängd data med bred representation (Bernard 2006). Av den anledningen passar metoden bra till denna studie.

3.1. Intervjuer

Det finns olika intervjuformer som kan tillämpas inom den kvalitativa metoden. Den här studien har grundats på respondentintervjuer, vilket innebär att personerna som intervjuats är delaktiga i den process som studerats (Holme & Solvang 1997). Intervjuerna som har genomförts har varit semistrukturerade och utgått från en intervjuguide (bilaga 1). Det blir en balans i strukturen mellan strukturerade intervjuer, där det är fasta frågor som utgör underlag för intervjun, och öppna intervjuer, där utgångspunkten endast är en guide med ämnen (Atkinson 2017). Guiden med frågor har satt ramarna för intervjun och skapat en utgångspunkt för samtalen. På så sätt har intervjuerna inte varit helt styrda, utan delvis öppna och fått utvecklas fritt utifrån guiden. Att inte styra intervjun helt har gett möjlighet till fördjupning och utveckling, enligt den kvalitativa metodteorin (Holme & Solvang 1997). Ifall frågor som är betydande inte har besvarats utifrån guiden har följdfrågor ställts.

Studien har inkluderat nio intervjuer. Intervjuerna har delvis skett genom personliga möten och delvis via Skype, då det inte varit ekonomiskt eller tidsmässigt möjligt att genomföra dem på plats på grund utav stora avstånd. Deltagarna har befunnit sig i sin vardagliga miljö vid samtliga intervjuer. Att hålla en intervju under igenkännliga och lättsamma förhållanden, minskar risken för att respondenten känner sig obekväm och således att svaren påverkas av yttre faktorer (Holme & Solvang 1997; Atkinson 2017). Inför intervjuerna har samtliga respondenter fått en bakgrund till arbetet: varför det skrivs och syftet, samt information om vilka ämnesområden intervjun kommer att beröra. På så sätt har deltagarna vetat vad de ställer upp på och fått förbereda sig. Ur en etisk synpunkt är detta viktigt eftersom de har samtyckt frivilligt till att ställa upp på intervju och det då måste kunna ta ställning till i vad för information de vill lämna ut (Holme & Solvang 1997). Under intervjuer har stickord och korta anteckningar förts men i begränsad mängd för att minimera störning av intervjun. Intervjuerna har varit mellan 45-90 minuter och har spelats in med mobiltelefon. På grund av tekniska problem har två intervjuer inte dokumenterats annat än med anteckningar. Intervjuer med skogskonsulenterna har varit av den längre varianten eftersom handläggningsprogram och verktyg har diskuterats mer i detalj.

Det som kännetecknar den kvalitativa metoden är att det finns en närhet till det som studeras (Holme & Solvang 1997). Eftersom den här studien har utgjort underlag för en C-uppsats inom Jägmästarprogrammet fanns viss kunskap om skogsbruk och renskötsel, samt om Skogsstyrelsen. Utöver tidigare kunskap har information inhämtats som rör området inför intervjuer och fältobservation. Att vara påläst underlättar intervjuerna och skapar

förtroende mellan deltagande parter (Holme & Solvang 1997). Samtidigt har en nyfiken och lite naiv inställning under intervjuerna tillämpats för att öka utbytet av information (Holme & Solvang 1997).

3.2. Observation

Observation är en kvalitativ teknik som innebär att forskaren genom att se, höra och fråga får information om det som egentligen sker (Holme & Solvang 1997). Under en observation är forskaren tillsammans med eller i direkt anslutning till den/det som studeras under en längre eller kortare tid. Därför är observation en av de undersökningsmetoder som ställer högst etiska krav på forskaren (Holme & Solvang 1997). Det är även viktigt att vara medveten om hur den som observatör påverkar situationen, för att minimera negativa effekter och felkällor.

I den här studien har öppen deltagande observation tillämpats. Det innebär att forskaren har varit accepterad i situationen som studerats. De som medverkat har varit medvetna om observatörens närvaro. Enligt Holme och Solvang (1997) kommer observatören nära in på människors vardag och deras grundläggande uppfattningar vid öppen observation. Eftersom det är en handläggningsprocess som har studerats var öppen observation passande. Att aktivt delta under observationen har varit ett sätt att få större insikt i deras arbete och skapa en öppen, lättsam samtalsmiljö. Genom att samtala med deltagarna, ställa frågor och delta i deras vardagliga rutiner har förståelse erhållits för hur de arbetar och varför. Vid ett besök ute på ett av Skogsstyrelsens kontor har en dag ägnats åt att studera hur handläggningsprocessen går till och hur skogskonsulenter arbetar med handläggning av ärenden. Under dagen i fält att frågor ställts och vi har fört samtal kring diverse som har berört området. Observation av handläggningsprocessen har även gjorts via Skype i samband med intervju av två skogskonsulenter. Genom skärmdelning har handläggaren visa hur handläggning går till, i vilket program, vilka verktyg och vilken information som finns i programmet. Dokumentations har förts i form av mobiltelefon och stickord/anteckningar.

3.3. Urval

Eftersom syftet med studien är att ge en fullständig uppfattning i hur Skogsstyrelsen arbetar med handläggning med hänsyn till renskötseln och hur mål, rutiner och verktyg används är det viktigt med ett tillförlitligt urval. Ett pålitligt urval har syfte att öka värdet i den information som genereras (Holme & Solvang 1997). Därför har personerna som har deltagit i studien valts utifrån deras kunskap och position på Skogsstyrelsen. Då studien ämnar studera handläggningsprocessen vid avverkningsanmälningar har personer som arbetar med eller har arbetat med detta intervjuats. Urvalet är således strategiskt för att få relevant representation och information, utifrån deras position och roll inom myndigheten (Holme & Solvang 1997). De intervjuade har involverat fem skogskonsulenter, två tillsynsansvariga, en distriktschef samt en regionchef. Eftersom skogskonsulenterna aktivt arbetar med handläggning har de aktuell kunskap om processen och vet hur handläggning fungerar. Av konsulenterna har två arbetat under en kortare tid med handläggning medan tre har arbetat under en längre tid. Syftet med det urvalet är att fånga uppfattningar som både baseras på erfarenhet och på uppfattningar som kommer från perspektivet att vara ny (Jmf Holme & Solvang 1997). Av de deltagande i studien är två anställda vid Skogsstyrelsen som specialister inom skogsbruk och renskötsel. Bredd på deltagare hjälper

till att få ett brett omfång om än få deltagare (Bernard 2006; Holme & Solvang 1997). Urvalet är begränsat av tiden tillgängligt för arbetet, vilket begränsade antalet intervjuer. Det är också geografiskt begränsat i den aspekten att intervjuer endast har skett med personer som arbetar inom renskötselområdet. Studien har däremot inte fokuserat på ett visst distrikt eller en viss kommun.

3.4 Kodning av data

Intervjuerna har transkriberats från ljud till text. Om den intervjuade har pratat om irrelevant information, för den här studien, har endast noteringar gjorts. Pauser, skratt och andra uppehåll har inte heller noterats om de inte fyllt ett syfte. Intervjun i textform har legat till grund för analysen där kodning av texten har skett i två steg. Först en induktiv kodning genom att hitta gemensamma nämnare i texten från de olika intervjuerna och nyckelord eller nyckelteman har, utifrån återkomst, markerats (Hedin 1996). Induktiv kodning innebär att forskaren utifrån likheter i insamlad data och information försöker komma fram till en förklaring av det som studeras samt beskriva det. Ett exempel på nyckelord här kan vara *landskapsperspektiv*. På så sätt har alla citat som berör landskapsperspektiv hamnat under ett tema. Det är således materialet som definierar vad som är viktigt att lyfta fram (Hedin 1996; Holme & Solvang 1997). I det andra steget har kodning gjorts utifrån vissa huvudkoder, utifrån det som frågeställningen tar upp, vilket utgör en deduktiv kodning. I deduktiv analys tolkar forskaren data utifrån i förväg bestämda teorier. I den här studien utgörs teorin av att handläggningsprocessen påverkas av vissa aspekter, vilket blir teorin som utgör bakgrund för frågeställningen. Det kan exempelvis vara *landskapsperspektiv i handläggning*, eftersom studien utgår från en teori om att handläggning påverkas av vissa saker. I den kvalitativa forskningsprocessen tillämpas inte deduktiv analys i samma utsträckning utan används främst i kvantitativ databehandling (Hedin 1996; Holme & Solvang 1997). Men eftersom den här studien har som syfte att besvara frågeställningen blir analysen i andra steget således deduktivt utformad. Genom att dela in texten i huvudkoder har gemensamma nämnare i text från de olika intervjuerna sammanförts (Hedin 1996). Huvudkoderna har tydliggjort samband och genererat struktur av informationen inför den slutliga analysen. Tillsammans med fältanteckningar från observationen har all text relaterats till frågeställningen för att sedan bearbetas till ett resultat. Citat från insamlad data har sedan använts i resultat och diskussion. Information från observationen har också legat till underlag för att besvara frågeställningen i resultat och diskussion.

3.5 Avgränsningar

Eftersom studien gjorts under en begränsad tid och omfattar en C-uppsats på 15 HP har vissa begränsningar gjorts. Studien har endast omfattat själva handläggningsprocessen med fokus på att studera hur den går till samt vilka möjligheter och hinder som finns. Endast intervjuer har gjorts med representanter från Skogsstyrelsen som arbetar med handläggning eller som har arbetsuppgifter som är kopplade till handläggningsarbetet.

4. RESULTAT

4.1. Handläggningsprogrammet

Under fältobservationen på ett av Skogsstyrelsens kontor, och vid tre Skype-intervjuer, har skogskonsuleter visat hur de arbetar när en avverkningsanmälan kommer in. När ett ärende är registrerat hos Skogsstyrelsen går det in i Navet, vilket är en GIS-baserad programvara som behandlar ärendedata. I Navet görs först en GIS-analys där det digitala ärendet automatiskt körs mot all den information som finns i programmet. Det finns ett flertal kartor i programmet och beroende på vilken skala handläggaren granskar ett avverkningsobjekt på kan olika kartunderlag komma att synas. I kartan kan handläggaren se det aktuella ärendet, men även andra ärenden som har kommit in och som ska eller har bearbetats. Kartorna hjälper handläggaren att granska ärendet, den hydrologiska kartan möjliggör exempelvis för handläggaren att hitta tecken på vattendrag och den topografiska kartan kan ge indikationer på var det kan finnas en ravin eller liknande. När handläggaren zoomar in i kartan för att granska objektet är det ett ortofoto som utgör underlaget.

I kartfönstret finns en flik benämnd ”lagerlista” med alla de lager som finns i programmet och som kan komma att beröra ett ärende, således även information gällande renskötseln (figur 4). Vissa av dessa lager är GIS-skikt med informationen inritat i form av sträck, punkter eller polygoner som handläggaren kan utesluta eller visa beroende på vad som är av intresse. Programmet innehåller en stor mängd information⁵. De lager som visas i kartan när handläggaren först öppnar ärendet, utöver det inringade objektet, är sådant som programmet har reagerat på vid den automatiska granskningen. Det som syns i kartan kan således variera från ärende till ärende beroende på vad ett objekt berör.



Figur 4. Urklipp från listan över lager som berör renskötseln. Från Navet.

Figure 4. A cutting from the list of layers concerning reindeer husbandry. From Navet.

”Här kan jag tända vissa grejer som är hämtade från iRenmark (visar ett sidofönster med ögon-symboler för sådant man kan tända i kartan gällande rennäring). Och i vissa fall är det ganska bra material och i vissa fall inte, inom

⁵ Det finns lager för trädålder, volym från skoglig grunddata, SKS inventeringar, områden med rasrisk, nyckelbiotoper, naturvårdsområden, natura 2000, kulturmiljövärden, viktiga renskötselområden och så vidare.

de här kartsikket. Det kan variera väldigt mycket mellan olika samebyar, hur bra det är uppdaterat. Men det finns alltså möjlighet att se”.

Först efter att GIS-analyser gjorts automatiskt i systemet blir det ett ärende för en handläggare. När denne öppnar upp ett ärende i Navet, finns där en anmälan, inklusive kartbild på objektet, och en checklista, vilken blir utgångspunkten för själva handlägningsprocessen. Den automatiska granskningen, som nämndes tidigare, leder till att symboler genereras vid varje punkt i checklistan. Olika symboler indikerar vad handläggaren ska göra och kan jämföras med ett stoppljus. Lyser en röd eller gul symbol behöver handläggaren kolla vad programmet har reagerat på. En röd symbol kan exempelvis dyka upp om en avverkning ligger inom ett rengärde eller flyttled. Då behöver handläggaren kontakta samebyn och kan sedan behöva ta ett beslut om förbud eller föreläggande gällande ett ingrepp. En gul symbol är en varning och tolkas som mindre allvarlig än en röd symbol. En gul symbol kan genereras om objektet finns inom ett visst avstånd till en nyckelbiotop, flyttled eller annan hänsyn⁶, där handläggaren får avgöra om en risk förekommer eller inte samt agera därefter. Om det är en grön symbol betyder det att punkten är godkänd utifrån programmets data och krav eller godkänd utifrån handläggarens bedömning. En svart symbol kräver att handläggaren går in och verifierar uppgiften. Det sistnämnda kan exempelvis vara att lägsta slutavverkningsålder är uppfyllt eller att föryngringsåtgärd finns i anmälan. Vid varje checkpunkt finns en informationsruta som kan öppnas, där det står vad det är gällande punkten programmet har reagerat på och enklare instruktioner till handläggaren för hur den ska gå vidare. Checklistan är kopplad till GIS-datat i programmet och känner av om objektet sammanfaller med något som kräver att handläggaren kontrollerar mot lag eller hänsyn, så som hänsyn till renskötseln. Mot checkpunkten för hänsyn till renskötseln reagerar programmet på om objektet ligger inom året-runt-marker eller fjällnära skog, där det krävs samråd innan avverkning, och på nyckelområden, kärnområden, samt flyttleder, inom hela renbetesområdet. Ett automatiskt granskat ärende som inte reagerar mot någonting i programmet granskas inte av handläggare. Handläggarna påpekar att viktiga områden för renskötseln visst kan beröras även om programmet inte reagerar och att detta beror på att informationen från iRenmark är översiktlig och inte kan tolkas i detalj. Men de förklarar att det inte finns så mycket utrymme för dem att göra något i dessa fall om de inte själva vet att området är viktigt för renskötsel, då kan de kontakta samebyn.

4.2. Hantering av ärenden som berör renskötseln

När ett ärende granskas kan handläggaren öppna en sökfunktion som heter ”identifiera” och söka upp resultaten från automatgranskningen ifall att det inte syns tydligt i kartan. Under ”Resultat” kan handläggaren hitta vad det är programmet har reagerat på i vid den automatiska körningen, exempelvis om det är ett rengärde under checkpunkten för hänsyn. Sammanfaller objektet med en polygon eller linje som är kopplad till renskötseln kontaktar handläggaren samebyn, via mail, telefon eller genom att skicka ett missiv⁷ med bifogad anmälan och ett meddelande gällande ärendet samt att samebyn kan höra av sig om de har synpunkter. Svarar samebyn med åsikter tar handläggaren hänsyn till detta och kan skriva ett beslut om förbud eller föreläggande, eller vägledning, som skickas till den som

⁶ Olika avstånd gäller för olika hänsynsområden, t.ex. 1000 m till naturreservat, 25 m till flyttled, 50 m till fornlämning osv.

⁷ Missiv är ett följebrev som bifogas till en skriftlig handling och som ofta används till kommunikation mellan myndigheter.

avverkningsanmälan gäller. Om handläggaren inte får svar från samebyn tolkas det som att de inte har några synpunkter och anmälan går då generellt igenom utan beslut.

”Vissa distrikt vid ett sådant här ärende då t.ex. när det rör en flyttled. Så skickar de ett mail eller e-brev till berörd sameby med en kopia av anmälan och skriver exempelvis: Vi har upptäckt att den här anmälan berör en flyttled inom er sameby, var vänlig hör av er om ni har några synpunkter på hur den skulle kunna hanteras”.”Det är ganska sällan vi får något svar och då har vi oftast släppt det”.

Olika handläggare har gjort olika när det gäller att kontakta samebyn. Det är något de har blivit kritiserade för, eftersom Skogsstyrelsen är en myndighet. Därför har ledningen gått ut med att det är bättre att skicka mail så att alla medarbetare arbetar likadant. Men enligt de intervjuade har det i själva verket varit lättare att få kontakt och svar när de ringer till samebyn, därför har de prioriterat detta tidigare.

”... det känns också som att samebyarna är överbelamrade med avverkningsanmälningar och att de antagligen skulle vilja yttra sig i fler. Men att det brinner överallt och de får försöka släcka den största elden först och att det inte spiller över så mycket på oss, men att antagligen så är det avverkningar i rastbetesområden eller flyttleder här så skulle de antagligen vilja ha något att säga om det men jag tror att de har större problem...”.

Vissa av respondenterna påpekar också att samebyarna antagligen får så mycket mail att de inte hinner kolla och svara på allt, eftersom de är mycket tid ute i sitt arbete och inte sitter inne vid datorn. På ett av Skogsstyrelsens distrikt har de arbetat fram en ny rutin för hur handläggare ska göra när de får ett ärende som berör renskötseln och behöver kontakta samebyn. Det har kommit önskemål från en sameby att skicka bättre kartunderlag utifrån ett större landskapsperspektiv. Denna rutin kan handläggarna i det enskilda distriktet använda i väntan på att Skogsstyrelsen tar fram en liknande rutin som alla ska arbeta efter, vilket är ett pågående arbete.

”I anmälan då så står det vilken fastighet, vilket kommun och vilken koordinat men man ser ju inte så mycket på kartbilden. Om man tänker att man har god lokalkännedom så är det inte så konstigt. Men om man är som jag och inte har någon koppling till trakten eller att man jobbar med renar från kust till fjäll så är det ju orimligt att tänka att man ska ha koll på det där. Så det är ju förståeligt att de vill att man ska ha med det där i avverkningsanmälan, och det har som inte funnits någon riktig standard för hur vi ska göra det här utan det är något man har gjort på eget bevåg”. ”...men så fick X kontakt med samebyn som sa att det här (underlaget de får nu) är inte bra, för då måste vi hålla på och öppna massa GIS-program och kolla efter vilken fastighet det är och försöka hitta den i landskapet, vilket är tidskrävande”.

I anmälan från markägaren ska ingå ”...vad han eller hon avser att göra för att tillgodose renskötselns intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker. ” (14 §, SFS 2010:930). I ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ”...ska den sökande också redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose renskötselns intresse.. ” (16 § SvL, SFS 2010:930). Krav på skogsbruket att redovisa hänsyn till renskötseln finns inte på vinterbetesmarkerna. FSC-certifierade markägare ska bereda samråd även inom vinterbetesmarker men det är inget som Skogsstyrelsen kontrollerar. Följaktligen blir kravet på hänsyn till renskötseln begränsat i vinterbetesmarkerna, till de kärnområden och flyttleder som redovisas i Navet.

I avverkningsanmälan som markägare/ombud skickar till Skogsstyrelsen finns en ruta för hänsyn till renskötseln som kan fyllas i, vilket är frivilligt (figur 5).

F. Redovisning av planerad hänsyn till rennäringen

Avverkningen ligger <input checked="" type="checkbox"/> inom rennäringens året-runt-marker, obligatorisk redovisning		<input type="checkbox"/> utanför året-runt-markerna men inom renskötselområdet, frivillig redovisning	
<input type="checkbox"/> Samebyn har beretts tillfälle till samråd. Skriftligt bevis bifogas.		<input checked="" type="checkbox"/> Samråd med samebyn har skett. Protokoll bifogas.	
Inom eller angränsande mot avverkningsområdet finns (markeras på karta/kartskiss)			
<input type="checkbox"/> 27 Arbetshage	<input checked="" type="checkbox"/> 29 Flyttled	<input checked="" type="checkbox"/> 31 Uppsamlingsområde	<input checked="" type="checkbox"/> 33 Hänglavsbärande skog
<input type="checkbox"/> 28 Beteshage	<input checked="" type="checkbox"/> 30. Rastbete	<input type="checkbox"/> 32 Svår passage	<input type="checkbox"/> 34 Kalvningsland
Jag avser att ta hänsyn genom att			
<input type="checkbox"/> 35 Vinteravverka	<input type="checkbox"/> 37 Spara hänglavsbärande trädgrupper	<input type="checkbox"/> 39 Anpassa hyggesstorlek	<input type="checkbox"/> 41 Anpassa skogsbilväg
<input type="checkbox"/> 36 Spara kantzoner		<input type="checkbox"/> 40 Ej koncentrera hyggen	<input checked="" type="checkbox"/> 42 Markbereda skonsamt
Övrig hänsyn till rennäringen			
En selektiv avverkning kommer att utföras i nära anslutning till leden. Där kommer framförallt de hänglavsbärande träden att lämnas.			

Figur 5. Ruta för att redovisa hänsyn till renskötseln i avverkningsanmälan. Exempel från Skogsstyrelsens rutin 2011.

Figure 5. Checkbox in the final felling notification, to present planned regard to reindeer husbandry - Example taken from Swedish Forest Agency's routine of 2011.

I och med att det är frivilligt att fylla i och beskriva hänsyn till renskötseln är det ofta något som inte görs. Reagerar inte programmet eller handläggaren på något under granskningen tas ingen hänsyn i sådana fall.

”I den här rutan med hänsyn till rennäringen är det ju väldigt sällan det står något tyvärr. Framförallt när det är en anmälan på privat skogsbrukets marker. Det är väl lite oftare det står något där när t.ex. Z anmäler på sin egen mark. För då har de genomfört ett samråd. Det finns ju ett krav på att de ska samråda med berörd sameby enligt sin certifiering. Däremot är det sällan vi får protokollet eftersom de inte är skyldiga att redovisa det för oss. De kryssar i att de har samrått, och de kryssar i om det är inom eller utanför året-runt-markerna, och på vårt distrikt har vi ju lite året-runt-marker. Men allt annat är ju då renskötselområde så brukar vara kryss där (rutan som säger *utanför*). Och så kan de vara att det finns hänglavsbärande skog inom området och att de ska spara hänglavsbärande trädgrupper. Men det är alltså väldigt vanligt att det är helt tomt i den planerade hänsynen till rennäringen.”

En bristande redogörelse för hänsyn från avsändaren försvårar handläggarens arbete och kräver mer tid vid varje ärende. I vissa distrikt har kurser hållits för skogsbruket där Skogsstyrelsen har försökt öka deras ifyllnadsgrad för hänsyn i avverkningsanmälningar. Skogskonsulenterna menar att deras arbete skulle underlättas om skogsbruket blev bättre på att redovisa planerad hänsyn generellt.

”Då tycker ju egentligen vi då att de ska skriva vilken hänsyn de ska ta. Och det är de lite dåliga på en del. Så då har vi försökt köra några extra kurser med dem en del, bara nu sista veckorna här, hur vi vill att en anmälan ska se ut för att den ska vara riktigt bra”.

Framförallt de respondenter som arbetat länge inom Skogsstyrelsen betonar vikten av kunskapsutbytet mellan skogsbruk och renskötsel. De menar att en käpp i hjulet är den okunskap näringarna har om varandra, egentligen från båda håll, och att det därför är viktigt med kommunikation och kunskapsutbyte mellan dem. Skogsstyrelsen har därför försökt arbeta mer med själva kunskapsutbytet, öka kunskapen om skogsbruk hos renskötarna och öka kunskapen om renskötsel hos skogsbruket.

4.3. Landskapsperspektivet i handläggningen

Skogsvårdslagen kräver att skogsbruket tar hänsyn till renskötseln genom ”... anpassning i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsmålingar och skogsbilvägars sträckning” samt att skogsbruket ska sträva efter att ”tillgodose berörd samebys behov av årlig tillgång till sammanhängande betesområden och nödvändig vegetation inom områden som används för småling, flyttning och rastning”, vilket även gäller inom vinterbetesmarkerna. Programmet som används av handläggarna tar dock ingen hänsyn till landskapsperspektiv eller till ”hygge mot hygge”-effekten när den kör ett ärende mot informationen i programmet. Handläggarna tar inte heller landskapsperspektivet i beaktning vid granskning utan tittar på objektet som ett enskilt ärende oberoende hur det ligger i förhållande till grann-landskapet. De menar att det finns dåligt med möjligheter i lagstiftning och arbetsmässigt att ta hänsyn till landskapet, eftersom lagen är bred är det svårt att ta specifika beslut, och det resulterar i fragmentering.

”Jag ser ju rent fysiskt på kartan och det kan man ju roa sig med att titta på i kartan ibland. Där ljusa färger visar andel hyggen och ungskog plus avverkningsanmälda områden i samma landskapsdel (visar område i kartan med mycket hög andel avverkade nya hyggen och lite äldre hyggen). Så här ser man att den gamla granskogen är mycket fragmenterad...” ”Så att det är hårt avverkat och väldigt fragmenterat och det lider ju rennäringsen av, och naturvärdena också då såklart. Men hur man ska bedöma? När är det liksom droppen? Är det den vi tittar på nu på 16 ha som gör att samebyn inte kan ha lika många renar som de har haft förut. Eller är det den som kommer in här sedan. Förstår du? Det är svårt att veta”.

Landskapsperspektivet visar sig vara en omdiskuterad fråga inom Skogsstyrelsen. Här menar respondenterna att eftersom alla markägare ska få en likvärdig bedömning, oberoende grannens beslut, samtidigt som landskapet inte ska bli för fragmenterat och hänsyn tas till renskötseln, blir en omöjlighet i och med dagens system.

”... och även om vi skulle titta på landskapsnivå så i de allra flesta fall har vi ganska liten möjlighet att påverka markägarna utanför det som ska hända just nu. Både i rennäringsen och i artskyddsammanhang så finns det ju med beskrivet i lagen att det ska finnas sammanhängande områden och möjlighet att flytta osv... Men när vi granskar så är det på objekt vi tittar När man blir lite fundersam, eller om vi får en indikation på något, då tittar vi vidare. Men checklisten som körs den tittar ju på objektet”.

Den hänsyn som Skogsstyrelsen tar idag är främst på fastighetsnivå och följer ransoneringsregeln, som säger att på fastigheter över 50 ha får en begränsad areal utgöras av kalmare och skog under 20 år (SFS 2010:930).

”När jag kom från (jägmästar-)utbildningen så tänkte jag att visst jag känner till SvL. Men det gjorde jag inte. Alltså vi har bara skrapat på ytan på SvL på utbildningen, och det jag har kommit fram till är att den säger ju i princip ingenting, att den är så oprecis att när det gäller sådana här ärenden så är den inte speciellt bra, när det gäller de här hänsynsärendena. Och det är väl kanske en personlig tolkning för när jag läser den och ser att produktion och naturhänsyn ska väga lika tungt och sen tittar ut i landskapet så är det uppenbart för mig att de gör ju inte det. Och att då tänker jag att det är någonting som blivit fel eftersom att lagen säger det här men det är uppenbarligen inte så det går till. Och så är det ju med rennäringsen också, att lagen säger det ska tas hänsyn till landskapen. Men det finns ju inte många delar av landskapet som inte är

fragmentiserat. Så att lagen säger ju mycket men... den siktar högt men säger inte mycket”.

4.4. Verktyg i handlägningsprocessen – Lag, rutiner och övrigt stöd

För handläggning av ärenden som rör skogsbruk och renskötsel har Skogsstyrelsen tagit fram en rutin, som reviderades och uppdaterades senast 2011. Nu arbetar Skogsstyrelsen med att revidera rutinen från 2011 men den är ännu inte färdig. Rutinen har handläggarna som underlag för avverkningsanmälningar som berör renskötseln. Syftet med rutinen är att beskriva reglerna för handläggning av dessa ärenden och hur de ska handläggas. I rutinen bifogas en skiss över hur det bör gå till när samråd ska ske mellan skogsbruk och samebyar, en principskiss på hur handläggning ska ske enligt berörd lagstiftning inom året-runt-marker (bilaga 2) samt geografiska områden där SvL tillämpas gällande skogsbruk och renskötsel (bilaga 3). Handläggarna visar även en exempelsamling de har med syfte att ”... utgöra ett stöd för handläggaren vid skrivande...” (bilaga 4) och på situationer där råd, vägledningar, förbud eller förelägganden kan tillämpas enligt 31 § samt hur de kan skrivas (bilaga 5). Flera av handläggarna påpekar att rutinen kan ge vägledning för vad de kan titta efter när de handlägger men att den inte är så mycket mer. De menar att den är generell för hur handläggaren ska gå tillväga när ett ärende kommer in, vad de ska kontrollera i anmälan och att den beskriver reglerna som gäller utifrån rådande lagstiftning men inget mer konkret om vad som gäller.

”Det är ju att, det är vår rutin som vi har, där det står att vi ska jämföra med de olika skikten vi har och vi ska ha kontakt med samebyarna när det är frågor som berör dem. Även om det inte är helt och hållet tydligt när exakt vi ska skicka till dem. Men är det så att berör passager, rastbeten eller de här kärnområdena så det är de gångerna vi försöker skicka”.

Vid beslut måste handläggaren även ta hänsyn till intrångsbegränsningen. När detta har kommit upp har deltagarna sagt att hänsynen får vara max 10 % av nettointäkten, men att det varierar mellan två till tio procent beroende på avverkningens storlek. Några respondenter säger att Skogsstyrelsen har försökt arbeta med alternativa avverkningsmetoder där det är möjligt, både på initiativ från markägare men också i avsikt att ta hänsyn till naturvård och renskötseln.

”För att sammanhängande betesområden årligen ska finnas tillgängliga för varje sameby bör koncentrationen av hyggen undvikas. Men hur man ska liksom få till det. Vi har haft svårt iallafall att få täckning att förbjuda avverkningar helt utanför fjällnära området. Utan det blir ju då hänsynsåtgärder som man kan föreskriva, att spara hänglavsbärande trädgrupper tillexempel. Men då kan vi bara kräva upp till max 10 % av värdet av en avverkning”.

Ytterligare stöd för handläggning av ärenden som berör renskötseln kommer från interna kurser som hålls av Skogsstyrelsen, exempelvis kurs i områdesskydd och lagkurser. De sistnämnda är kurser i hur lagen ska användas, hur den tolkas och tillämpas av handläggarna. Lagen ska stötta handläggarna i deras arbete men att lagen är svårtolkad och inte tillräckligt tydlig försvårar handläggarnas arbete. De menar att det är oklart hur lagen kan tillämpas och det skapar en osäkerhet, vilket blir ett hinder på vägen mot hänsyn till renskötseln.

”I lagen står det ju att man ska ta i åtanke hygges storlek och placering och anpassning ska ske som uppenbart påkallas av hänsyn till rennäringen - men det är mycket otydlig mening i lagen - vad innebär det egentligen?”

Känslan av osäkerhet anser respondenterna är ett annat hinder i hanteringen av ärenden som berör renskötseln och vid samtliga intervjuer berör vi kunskapssituationen. Det krävs inga speciella förkunskaper om renskötsel för att få handlägga ärenden som berör renskötseln. Men respondenterna menar att ju längre en handläggare har arbetat med ärenden som berör renskötseln desto bättre vet den hur den ska hantera ett ärende, vem hos samebyn de ska kontakta och vad de ska titta efter i kartan. En handläggare som inte har arbetat länge eller en som inte har god lokalkännedom har svårt att veta vad den ska titta efter.

”... vi är ju osäkra. Känner en sig osäker på en sak är det lättare att börja med något annat”... ” Vi ska ju ta hänsyn till hyggeseffekten alltså, hyggets storlek och att det finns sammanhängande områden enligt lagen. Men vad innebär det i praktiken? Det finns ju ingen guide för det. Vi som jobbar på skogsstyrelsen, det ska ju inte vara någon skillnad på om det är X eller jag som gör arbetet, i rutiner och arbetssätt ska vi ju vara lite som robotar”.

När de nu har blivit tvungna att fatta beslut enligt tillsynsplanen, menar framförallt de ansvariga och chefer som har intervjuats, att detta ska pröva lagen och göra att det blir tydligare. Förhoppningen är att osäkra fall kommer att överklagas och domstolen får avgöra hur lagen ska tolkas och utgöra exempel för framtida ärenden, så att osäkerheten kring lag och hantering minskar.

”... sedan ett antal år tillbaka, har vi gått över till att mer och mer fatta beslut...”...”För då kan vi säga att ”det här krävs och följer du inte det här kommer vi sannolikt att döma ut ett vite på ett visst belopp”. Från och med i fjol fick vi med i vår tillsynsplan, på väldigt låg nivå då, att distriktet skulle göra minst ett beslut när det gäller rennärning. Och det var det som gjorde att vi började ta tag ordentligt. För då ställs det ju på sin spets för vi måste ju hitta något ärende och när vi gjort det måste vi reda ut vad lagen kräver och göra det”

Skogsstyrelsen har haft interna utbildningsdagar som berör skogsbruk och renskötsel. Då har medarbetarna bjudits med på exkursioner i fält och där resonerat kring problematik och möjligheter på plats. Av dessa exkursioner har vissa varit med endast personal från Skogsstyrelsen och deras specialister. Skogsstyrelsen har även två anställda specialister inom skogsbruk och renskötsel som handläggarna kan kontakta om de har frågor eller behöver rådgivning. På andra exkursioner har representanter från samebyar medverkat och tillsammans har de utbytt resonemang och uppmärksammat viktiga aspekter. Detta menar respondenterna bidrar till ökad kunskap om renskötseln hos Skogsstyrelsens konsulenter och ansvariga uttrycker att det upplevs ha varit uppskattat av medarbetarna. Samtidigt påpekar flera av konsulenterna att det fortfarande finns ett behov av ökad kunskap hos Skogsstyrelsens handläggare.

Eftersom landskapet ändras förändras både skogsbrukets och renskötselns förutsättningar hela tiden och där har skogskonsulenterna färre möjligheter att hålla sig uppdaterade. Då blir de mer beroende av att data är uppdaterad och att kontakten med samebyarna är god så att rätt hänsyn tas på rätt ställe. De respondenter som är insatta i vad en renbruksplan är menar på att skulle kunna vara en nyckel till ett bättre uppdaterat system, men att det inte är något som finns idag

”Det är väl att vi ska få kartmaterialet att stämma bättre med verkligheten. Och där är RBP väl en del av det hela. Inte att vi ska sitta och jämföra med dem alltid men när vi får träffarna här och ska agera detektiver så hade det ju varit en stor tillgång om vi hade kunnat se och förstå hur varje sameby tänker runt sina områden”.

Samtliga respondenter är medvetna om, och påpekar, att informationen gällande renskötseln som finns i Navet är ungefärlig och att linjer på kartan inte ofta stämmer med verkligheten. De tror att om programmet skulle ha mer uppdaterad och tillförlitlig information så skulle de kunna utföra ett bättre arbete. Tanken har varit att information från renbruksplanerna och samebyarnas GIS ska kunna användas till att uppdatera i Renmark. Så har det inte blivit utan det arbetas fortfarande med lösningar på hur det ska kunna göras. Flera respondenter menar på att om deras handläggningsprogram var uppdaterat mot renbruksplanerna eller att de hade tillgång till dem, skulle det kunna tydliggöra vad handläggaren behöver agera på.

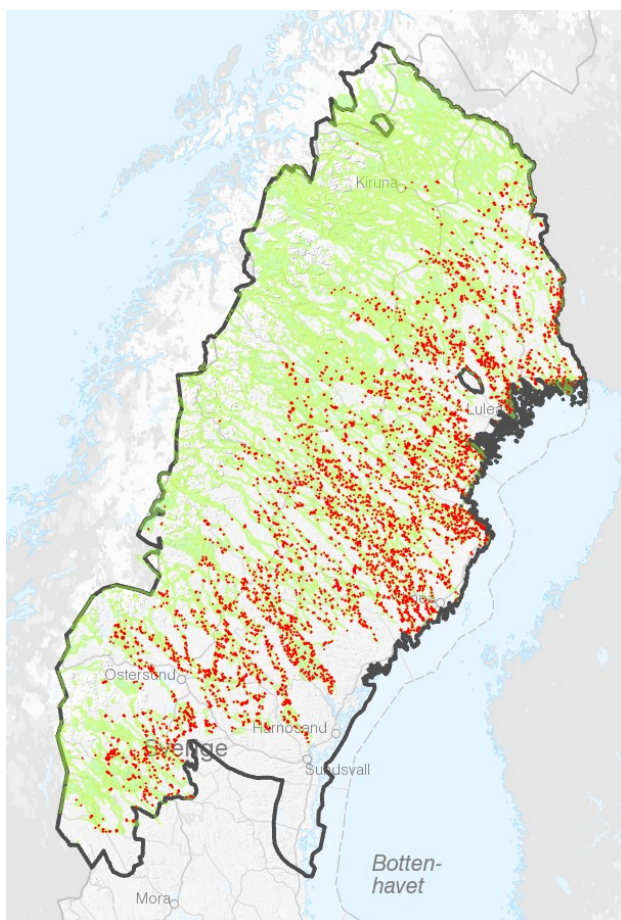
”Vi skulle kunna veta redan innan att det här området är värdefullt pga. sin marklav och att då kommer det in ett ärende så börja liksom jobba mot ett beslut där marklav liksom skonas i någon mening direkt istället för att dra ut på det flera veckor och vänta på något svar från samebyn och så blir det för sent”.

Flera respondenter påpekar även att handläggningen måste ske inom ramen för tillgängliga resurser och tid. Att det finns begränsad tid och begränsade resurser för dem att arbeta inom gör att de inte kan ägna hur mycket till som helst vid varje enskilt ärende, vilket också är en anledning till att de använder sig av automatgranskning av ärenden. Detta medför även att de får prioritera de ärenden utifrån behoven som finns inom varje distrikt. Respondenterna förklarar att behoven kan se lite olika ut inom olika distrikt och att ärenden prioriteras därefter, samt i förhållande till tillsynsplanen.

”... men vi har ju bara en viss mängd pengaresurser att lägga på det här då, från statens sida, och då måste vi prioritera de resurser som finns till var de gör mest nytta då”.

4.5. Mål och riktlinjer

Sedan några år tillbaka har skogsstyrelsen en årlig tillsynsplan, på krav från regeringen. I planen ingår ett mål att ett visst antal beslut om förbud eller föreläggande för hänsyn till natur- och kulturmiljöer samt hänsyn till renskötseln, vilket 2018 var minst 0,5 procent av det totala antalet inkomna avverkningsanmälningar. Under förra året kom det in totalt 19 346 stycken avverkningsanmälningar inom renskötselområdet, varav 6536 anmälningar som berörde renskötseln och 122 gällde fjällnära skog (figur 6).



Figur 6. Avverkningsskott inom renskötselområdet 2018, Skogsstyrelsen. Rött är avverkningsskott och grönt innefattar: anläggningar, flyttled, rastbete, uppsamlingsområde, svårt passage (buffrade 1 km)

Figure 7. Location of final felling notifications within the reindeer husbandry area from 2018, Forest Agency. Red spots are final felling notifications and green areas include moving routes, difficult passages, gathering areas and resting spots for grazing.

2018 var det beslutat att minst ett beslut om förbud eller föreläggande gällande renskötseln skulle göras per år och per distrikt inom renskötselområdet. Det är således detta mål som Skogsstyrelsens medarbetare har gällande ärenden som berör skogsbruk och renskötsel. I tillsynsplanen finns även skrivet hur olika aktiviteter ska prioriteras.

”... en gemensam tillsynsplan och i den planen är det numera inbakat att varje distrikt där rennäring finns ska man åtminstone skriva ett beslut kring paragraf 31 §, så det är en väldigt tydligt styrning. För där har vi ju varit, jag får nog säga, värdelösa tidigare och nästan aldrig använt oss av den möjligheten utan rennäringen har fått följa med men vi har inte styrt upp det så mycket”.

Bland de intervjuade råder lite olika uppfattning om målens kvalitet och bidragande till att ett tillräckligt bra arbete utförs. Medan vissa tycker att målet är tydligt och bra samt att i förhållande till de resurser Skogsstyrelsen har att utgå ifrån så får de göra det bästa av situationen även om de kan se ett behov av fler beslut. Andra menar andra att målet snarare ses som en riktlinje men att det som mål uppfattas lite svagt.

”... det är väl hyfsat tydligt men samtidigt finns det väldigt mycket som varje enskild handläggare och även distrikt kan påverka hur vi ska handlägga. Ingen avverkning ser ju den andra lik och då gäller det ju att vi gör väldigt många bedömningar. Trots att vi har den här tillsynsplanen som styr ganska tydligt

men i liten omfattning. Eftersom vi inte har jättehöga mål i de tillsynsärenden vi ska göra”.

Jämfört med tidigare tycker samtliga deltagare som arbetat en längre tid på Skogsstyrelsen, att det numera finns en tydlig indikation mot vilken inriktning ledningen vill att de ska arbeta när det gäller hänsyn till renskötseln. Följaktligen har arbetet med frågor som berör skogsbruk och renskötsel ökat. Målet för hur många beslut som ska tas under 2019 är ännu inte helt klarlagt men de ansvariga som har intervjuats uppskattar att det kommer att öka till mellan 10-15 % beroende på distrikt och att en andel av dem ska vara beslut enligt hänsyn till renskötseln.

”Det är ju, så som jag får ta del av målen, är det ju bara en siffra på ungefär hur många beslut vi ska göra per år. Och för mig så förmedlar det lite en känsla av ungefär hur jag ska prioritera, hur angeläget det ska vara att ta upp det så att säga och gå vidare med det”.

Skogsstyrelsen har tillsammans med berörda myndigheter, skogsbruket och ideella organisationer tagit fram målbilder för vad som anses vara god miljöhänsyn (Andersson et. al., 2013). Det finns idag ingen motsvarande målbild för hänsyn till renskötseln. I samband med målbilderna för hänsyn, påbörjades motsvarande arbete med målbild för hänsyn mot renskötseln. På grund av oenighet mellan berörda parter lades projektet på is som följd av att renskötselns sida drog sig ur. Det framkommer att det har uttryckts en oro från samebyarna sida att skogsbruket kan använda målbilden som ett facit och att det blir en käpp i hjulet för arbetet mot ökad hänsyn. Renskötseln har uttryckt att målbilden till att börja med inte är tillräckligt bra och att det också finns en risk att hänsynsarbetet stagnerar till just den målbilden om de godkänner den.

”För målbilderna är ju inom rådande lagstiftning kan man säga. Det är det bästa vi kan göra med rådande regler och så. Medan rennärigen sa att om vi går med på det här då låser vi fast oss vid dagens system...” ... ”För målbilderna är ju inom nuvarande lagstiftning, det bästa möjliga. Så rennäringsidan tyckte att det bästa möjliga blir en fel signal till skogsbruket gällande rennärigen. Det bästa möjliga inom ramen för dagens regelsystem är inte vad som behövs utan det skulle krävas mer hänsyn till rennärigen”.

De chefer och ansvariga som intervjuades förklarar att målbilderna är till för skogsbruket och de som verkar i skogen, och att de således inte är en del av Skogsstyrelsens egna mål. En av cheferna förklarar att vissa saker inte kunde skrivas in i målbilderna på grund av att de inte fanns reglerade i lagtext. Däremot ställer de sig positiva till att ha tydligare instruktioner för vad som gäller vid t.ex. markberedning inom flyttled, avverkning på samlingsplats, alternativa avverkningsformer och så vidare, både gällande instruktioner till skogssektorn och inom Skogsstyrelsen.

4.6. Sammanfattning av resultat

När en avverkningsanmälan kommer in till Skogsstyrelsen körs anmälan automatiskt mot all den information som finns i Skogsstyrelsens handläggningsprogram: Navet. I handläggningsprogrammet finns en checklista där symboler dyker upp ifall programmet reagerat på att objektet sammanfaller med, bland annat, hänsynsområden för renskötseln. Om programmet inte genererar en symbol för hänsyn antar handläggaren att det inte finns någon hänsyn att ta och går vidare med ärendet. Varken programmet eller handläggaren beaktar landskapsperspektivet vid handläggning och tar således inte hänsyn till fragmentering eller en ”hygge-mot-hygge”-effekt. Handläggarna är medvetna om detta och tycker att det är synd men menar att de inte har någon möjlighet att hänsyn till landskapsperspektivet i större utsträckning vid handläggning. Informationen om renskötselns markanvändning som kommer från iRenmark och idag används som underlag vid handläggning hos Skogsstyrelsen, är odetaljerad, översiktligt och stämmer inte helt överens med hur det ser ut i verkligheten. Medarbetarna är medvetna om detta och litar därför inte på utritade skikt i kartan. De kontaktar därför berörd sameby när en avverkningsanmälan reagerar på hänsyn mot renskötseln i programmet. Men om programmet inte reagerar så tas ingen hänsyn varken av program eller handläggare. Handläggarna påpekar att det är väl möjligt att många fler anmälningar kan beröra en sameby utan att detta synliggörs för handläggarna, på grund av att informationen i programmet, från iRenmark, är felaktig. Medarbetarna upplever att lagen är svårtolkad och att de därför har haft svårt att ta beslut om hänsyn till renskötseln. De hoppas att de genom praxis ska få klarhet i vad lagen säger. Bland de intervjuade råder lite olika uppfattning om målens kvalitet och bidragande till att ett tillräckligt bra arbete utförs. Bland handläggarna råder en uppfattning om att målet är en indikation om hur de ska prioritera ärenden och att målstyrningen kan vara en aning svag. Medan ansvariga och chefer mer är av åsikten att målet är tillräckligt tydligt och ger en tydlig styrning åt vilket håll medarbetarna ska arbeta.

5. DISKUSSION

Analys av resultatet har gjort utifrån organisationsteoretiskt perspektiv, beskrivet i sektion tre och kommer att diskuteras för att fylla studiens syfte samt besvara dess frågeställning.

5.1. Handläggning och information

I resultatet från studien påvisas att informationen från iRenmark inte är väl uppdaterad med dagens renskötsel. Det framgår att skikten uppdateras, eller ska uppdateras, men det är oklart hur ofta det sker. Ytterligare framgår att medarbetarna, såväl skogskonsulenter som ansvariga och chefer, är medvetna om att informationen inte är tillförlitlig. Detta medför att de är beroende av information från en utomstående part, i det här fallet samebyarna, för att veta ifall de behöver kräva hänsyn till renskötseln, i varje enskilt fall. Att informationen i programmet är osäker kan således bidra till att handläggarna blir osäkra (Jmf Bruzelius et al. 2017). Genom att ta stöd av en utomstående part försöker organisationen minska den osäkerhet som uppstår vid handläggning. Samtidigt skapas ett beroendeförhållande mellan myndighet och renskötsel, där Skogsstyrelsen inte kan lösa ett problem eller ta beslut om inte samebyn svarar och berättar vad som behövs (jmf Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Osäkerhet kan beskrivas som ”skillnaden mellan den mängd information som krävs för att utföra en uppgift och den mängd information som redan finns tillgänglig” (Bruzelius et al. 2017. s. 338). Om information saknas inom organisationen behöver den således prioritera att införskaffa detta och implementera den genom t.ex. kompetensutveckling (Bruzelius et al. 2017). Enligt Bakka et al. (1998) påverkar känslan av osäkerhet även förmågan att fatta beslut: vilket innebär att en medarbetare får svårare att fatta beslut om den känner sig osäker på vilket beslut som ska tas, ifall det är korrekt och vilka konsekvenserna blir. Av detta kan slutsatsen dras att om informationen i programmet var tillförlitligare skulle det bli lättare för handläggarna att agera i de enskilda fallen. Eftersom beslutsfattandet också är en mekanism som leder från intention till handling blir det en viktig del i organisationens arbetsutförande (Jmf Jacobsen et al. 2008). Ytterligare blir beslutsfattandet en väg mot att förverkliga de mål som organisationen har satt, således kan det påverka organisationens måluppfyllnad om beslutsfattandet brister (Jmf Jacobsen et al. 2008).

Gällande programmets struktur är det vidare intressant att beakta att lager för renskötsel endast syns i kartfönstret om objektet sammanfaller med dessa, eftersom handläggaren annars måste öppna dessa lager själv för att se dem. Detta medför en risk att behov av hänsyn inte upptäcks även om de finns där, vilket ifrågasätter huruvida programstrukturen bidrar till att synliggöra vissa aspekter men döljer andra. Checklistan med symbol-system är ett av de stöd som vägleder handläggaren i granskningen och förefaller vara det viktigaste hjälpmedlet i dagsläget, men symbolerna indikerar endast i fall granskning behövs eller inte. En röd symbol tolkas ge en tydligare signal om vad som ska göras medan en gul symbol är en varning för att något kan behöva göras. Hur handläggaren ska förstå vad gult innebär i varje enskilt fall blir återigen en tolkningsfråga. Att en grön bock innebär att punkten är godkänd, samtidigt som parametrarna punkten godkänns utifrån förefaller osäkra, kan ge mixade signaler i avseende vad definitionen av godkänt innebär. Med detta vill jag belysa att det kan finnas en komplikation i hur symboler tolkas och att det påverkar hur hänsyn tas i praktiken. Det ifrågasätter också huruvida Skogsstyrelsen, och även skogsbruket, tar det ansvar de enligt lag ska gentemot renskötseln.

Enligt Jacobsen et al. (2008) krävs kunskap och rätt verktyg för att medarbetarna ska kunna nå målen. Den kunskap som medarbetarna saknar kan kompenseras med dataprogram, rutiner, guider och andra hjälpmedel så att rätt information finns för att åtgärda ett problem (Jmf Jacobsen et al. 2008). Detta förutsätter dock att rutiner och teknologi är tillräckliga, samt att medarbetarna kan identifiera var verktygens gränser går. Vilket här identifieras vara två problem som Skogsstyrelsen behöver arbeta med för att säkerställa att deras arbete bidrar till att skogsbruket tar tillräckligt med hänsyn till renskötseln. Om det fanns en tydlig guide med direktiv för vad handläggaren ska göra i ärenden gällande t.ex. markberedning i flyttled, lavrika marker, lavbärande skog, då skulle kanske arbetet blir bättre och effektivare. Skogsstyrelsen är dessutom en kunskapsmyndighet (Skogsstyrelsen 2019b), men frågan är om det finns tillräckligt med kunskap för deras beslutsfattande och således i deras myndighetsutövning. I sin studie 2017 konstaterade Fjellgren Walkeapää att kunskapsnivån hos Skogsstyrelsens medarbetare är låg när det kommer till renskötsel. Eftersom deras arbete omfattar många hänsynsområden är det en ytterligare anledning till att information och kunskap bunden i organisationens struktur bör bli bättre, en observation som verkar stämma överens med respondenternas svar.

Utifrån ett resursperspektiv kan det vidare ifrågasättas huruvida det är rimligt att en myndighet lägger omfattande tid och resurser på att kontakta och rådfråga en extern part (Bruzelius et al. 2017). Handläggarna påpekar att ett ärende kan ta lång tid att hantera om det är oklart vad som behöver göras. Det vore kanske mer resurseffektivt att prioritera uppdatering av informationen i programvaran, så att den blev tydlig och säker. Detta resonemang kan även kopplas till organisationens mål och strategi för hänsyn till renskötseln, eller snarare bristen på, vilket jag återkommer till i sektion 5.3. Att Skogsstyrelsen förhåller sig relativt passiv i frågan om hänsyn till renskötseln kan bidra till svårigheter med att uppnå effektiviteten i arbetet att uppnå lagens krav. Kanske är det här samebyarnas RBP kan göra den stora skillnaden. Eftersom renbruksplanerna är detaljerade och utvecklade av samebyarna kan de ge bättre information. Tillgång till RBP, utdrag från dem eller om iRenmark uppdaterades bättre mot RBP skulle kunskapsutbytet kanske öka men göra Skogsstyrelsen mindre beroende av den resurskrävande kommunikationsbiten. Vilket skulle kunna vara gynnsamt både för renskötseln och skogsstyrelsen om det leder till att bättre hänsyn tas. Även om det råder olika uppfattning hos respondenterna ifall kontakten med samebyarna skulle öka eller minska med ett bättre uppdaterat system, verkar samtliga vara överens om att tydligare information förmodligen skulle göra deras arbete bättre.

Enligt lag ska renskötseln ha tillgång till sammanhängande betesmarker och fragmentering ska begränsas, vilket flera av handläggarna påpekar men de menar att det med dagens handläggning blir svårt att göra en likvärdig bedömning för samtliga markägare och samtidigt beakta att det finns sammanhängande landskap. Om skogsbrukets aktörer var bättre på att redovisa planerad hänsyn, även inom vinterbetesmarker skulle Skogsstyrelsen kanske kunna arbeta mer mot den delen i lagen som talar om sammanhängande områden och fragmentering. En reflektion som stöds av att information är en viktig del för att kunna utföra ett kompetent arbete (Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Det rör sig inte endast om mängden information, utan snarare om typen och kvaliteten på information. Det är också Skogsstyrelsen som är ansvarig myndighet för att se till att SvL efterföljs. Följden av att myndigheten inte ställer några krav på redovisad hänsyn i avverkningsanmälan verkar vara att skogsbruket inte redovisar hänsyn, och handläggaren kan därmed inte ställa

det kravet i granskningen. Detta leder till att handläggarna blir osäkra, begränsat antal beslut tas och således tas begränsat med hänsyn av skogsbruket.

5.2. Rutin och lag

Som tidigare nämnt är dataprogram, regelsättning, rutiner och guider exempel på strukturbunden kunskap som hjälper medarbetare att hantera ärenden och lösa problem (Jacobsen et al. 2008). Rutiner är något som skapar trygghet för medarbetarna och skapar tydlighet i hur de ska arbeta, speciellt för de mindre erfarna (Bolman et al. 2012). Regler och rutiner skapar förutsägbarhet samt kan minska beslutskostnader genom att tid används mer effektivt (Jacobsen et al. 2008). Eftersom Skogsstyrelsen är en myndighet är det av vikt att de rutiner de har bidrar till ett tillförlitligt och rättssäkert arbetsförfarande, som i sin tur medverkar till att de skogspolitiska målen uppfylls (SFS 2009:1393; Jacobsen et al. 2008). Rutiner och andra hjälpmedel som finns ska hjälpa medarbetare identifiera problem samt vägleda dem i deras tillvägagångssätt vid hantering av ärenden (Bruzeliuss et al. 2017). Rutinen handläggarna på Skogsstyrelsen har är beroende av att handläggaren innehar eller har tillgång till kunskap för att veta vad olika ärenden behöver. Således är det kanske inte rutinen i sig som reducerar osäkerheten hos medarbetarna utan återigen tillgången till information. Rutinen blir snarare ett stöd som redogör för vad lagstiftningen säger men det finns inte någon tydlig guide framställd för hur avväganden ska göras. Till följd av att medarbetarna inte har kunskap att avgöra vad som krävs blir de osäkra, liksom gällande informationen i datorprogrammet. Eftersom lagen inte upplevs som tydlig hamnar ansvaret på handläggarna att avgöra vad innebörden av hur nära är nära eller vad tillräckligt med betesmark är, och om är det avverkningsformen, markberedningen, trädvalet eller kombinationen av allt som är avgörande för renskötseln. När de som arbetar blir osäkra på hur de ska gå tillväga får de svårare att ta beslut (Jacobsen et al. 2008). Osäkerheten är således återkommande i handläggningsprocessen och tillsynes något som myndigheten behöver arbeta med att reducera. Utifrån behov ska rutiner och regelverk uppdateras, det är viktigt för att arbetsförfarandet ska hänga med det som sker i omvärlden (Jacobsen et al. 2008). Den rutin som Skogsstyrelsen har för handläggning med hänsyn till renskötseln är uppdaterad senast 2011. Även om rutinen är under revision kan det diskuteras huruvida den täcker de behov som finns idag, år 2019, och hur den leder till en effekt ute i skogslandskapet.

Enligt Jacobsen et al. (2008) kan problem med beslutfattande uppstå i samband med regel- och rutinstyrning. De skriver att en anställd som är osäker på hur den ska bedöma ett ärende i förhållande till det regelsystem som finns kan välja en enklare väg och avvisa något som irrelevant på grund av att det inte finns preciserat i regelverket. Detta kan relateras till att både Skogsstyrelsens handläggare ansvariga/chefer anser att lagen är oprecis och inte vägleder dem i deras arbete. Vilket leder till att beslut om hänsyn inte tas där det inte finns tydliga instruktioner från lag och rutin, eller då kontakten med samebyarna är otillräcklig. Om medlen som finns för att nå ett mål är oklara och otillräckliga kan det påverka tjänsteutövning negativt och minska medarbetarnas motivation (Jacobsen et al. 2008). Nu hoppas Skogsstyrelsen på att oklarheter i lagstiftningen ska kunna tydliggöras genom praxis, där beslut kan överklagas och som resulterar i vägledning för kommande rättstillämpning. Men utifrån resurseffektivitet kan det tyckas vara en begränsad åtgärd för ett tillsynes stort problem med lagtolkning. Det är rimligt att organisationen ytterligare prioriterar att reda ut oklarheter i lagen för att handläggarna ska kunna göra ett bättre arbete. I de paragrafer i SvL som berör renskötseln

förekommer många beskrivningar som respondenterna påpekar kan ha olika innebörd beroende på vem som tolkar lagen och som därför gör de svårt för dem att göra en bedömning, så som: anpassning som *uppenbart påkallas*, tillgång till *sammanhängande* betesområde och vegetation *som behövs*, *omöjliggör sedvanlig* samling, medför ett *sådant väsentligt bortfall* av renbete. Brännström (2017) påpekar att abstrakta formuleringar i föreskrifter och allmänna råd inte ger det skydd som motsvarar renskötselns privaträttsliga karaktär, detta stödjer min slutsats att Skogsstyrelsen borde prioritera lagtolkning och de upplevda tillämpningssvårigheterna för att få en verklig effekt.

5.3. Mål och riktlinjer

Mål är avsedda att utgöra effekterna av det arbete en organisation gör, både på lång och kort sikt (Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Målet Skogsstyrelsen har gällande handläggning med hänsyn till renskötseln är att skriva minst ett beslut om förbud eller föreläggande per distrikt och år, vilket är planerat att öka till 2019. Målet gäller för ett år framåt och är således ett kortsiktigt mål i syfte att skapa en styrning i en viss riktning (Jmf Bruzelius et al. 2017). Enligt de intervjuade medarbetarna ger detta en mer eller mindre tydlig indikation åt vilken riktning Skogsstyrelsen ledning vill föra verksamheten. Mål syftar även till att motivera (Jacobsen et al. 2008), och fördelen med ett kvantitativt mål är att det är enkelt att mäta samt tydligt följa upp. Nackdelen kan vara att medarbetarna inte motiveras att fortsätta när minimikravet är uppfyllt och i värsta fall kan kvantitativa mål motarbeta huvudmålet (Jacobsen et al. 2008). Men eftersom det saknas ett tydligt huvudmål undviker Skogsstyrelsen det problemet. Däremot uppstår kanske andra problem och därmed kan diskuteras huruvida målet är tillräckligt för att bidra till en effekt i skogen som lever upp till de politiska målen samt lagens krav på hänsyn till renskötseln. Detta är något som kanske inte kan mätas med kvantitativa mål och lyfter således behovet av ett mer kvalitativt mål, som en tydlig långsiktig målbild att arbeta mot. Vilket stöds av att brist på mål kan bidra till att organisationen inte arbetar i den riktning som är önskvärd (Jacobsen et al. 2008). Att myndigheten har satt mål som de tillsynes troligtvis kan nå tillräckligt bra, innebär inte nödvändigtvis att resultatet blir tillräckligt. Måluppfyllnad är likväl knutet till effektivitet som produktivitet inom en organisation. Tillsynes är Skogsstyrelsen relativt produktiv, i fråga om att fatta så många beslut de har som mål, men bara för att de är produktiva betyder inte det att de är effektiva (Jmf Jacobsen et al. 2008). Detta kan vara en anledning att se över resursåtgång per beslut samt behovet av en större målbild. Om produktiviteten dessutom utgår från ett resursperspektiv (Jmf sektion 5.1) kanske den inte är lika hög som den skulle kunna vara ifall den strukturbundna informationen var bättre (Jmf Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017).

I en organisation där det råder stor osäkerhet kring hur uppgifter och problem ska lösas är kravet på styrning med hjälp av ledarskap och tydliga mål desto viktigare (Bruzelius et al. 2017). Det är därför intressant att beakta att det finns en viss skillnad i hur målen upplevs mellan handläggare och chefer/ansvariga, eftersom det då är möjligt att resultatet myndighetens ledning förväntar sig inte blir detsamma som faktiskt utförs (Jmf Jacobsen et al. 2008). Av samma anledning kan det vara viktigt för ledningen på Skogsstyrelsen att utvärdera de fastställda målen i förhållande till myndighetens ansvar, för att kunna ge en tydlig styrning åt handläggarna. Jag återkommer till att det verkar förekomma en passivitet i strategi och målsättning för hänsyn till renskötseln, vilket kan påverka Skogsstyrelsens arbete mot att säkerställa de krav lagen ställer (Jmf Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Det blir vidare intressant att beakta målbilderna som har tagits fram för skogsbruket

och varför det slutligen inte blev någon för hänsyn till renskötseln. En målbild skulle kunna skapa en indikation om riktning för verksamheten (Jacobsen et al. 2008), både för Skogsstyrelsen och för skogsbrukets aktörer. Allt som sker och görs inom en organisation är kommunikation (Jmf Jacobsen et al. 2008), därför är det troligt att frågan om hänsyn till renskötseln struktureras på ett visst sätt internt i organisationen genom att den exkluderas. Att exkludera målbilden kan på så sätt bli ett budskap om att det är mindre viktigt, även om så inte är meningen. Skogsstyrelsen ansvarar för att se till att lagen följs men det kan bli svårt att fullfölja om myndigheten inte ställer krav på skogsbruket, eller snarare inte känner att de inte har förutsättningarna att göra detta.

Ytterligare finns det en tendens att organisationer som koncentrerar sig mer på ett enhetligt arbete, enligt samma rutin och formella procedurer, än på att göra ett kvalitativt arbete, lägger mer fokus på att alla ska göra likadant än på resultatet (Jacobsen et al. 2008; Bruzelius et al. 2017). Det kan därför diskuteras ifall det är rätt styrning från ledningen att få medarbetarna att skicka mail istället för att ringa till samebyarna, när medarbetarna i studien menar på att det har varit lättare och mer effektivt att ringa. Samtidigt som myndigheten ska arbeta på ett enhetligt och rättssäkert vis, vilket möjligtvis gör det lättare uppfylla dokumentationskrav som finns i offentliga organisationer, måste förutsättningarna finnas för att det ska fungera (Jacobsen et al. 2008). Det jag också finner intressant är att ingen tidigare har utvecklat en tydlig rutin för kommunikation mellan Skogsstyrelsen och samebyarna trots att den kommunikationsvägen används frekvent.

När det kommer till mål och styrning påverkas organisationer av sina intressenter och de intressen som väger tyngst kan styra vilka mål som sätts, vilket kan vara en förklaring till att målen Skogsstyrelsen har gällande renskötseln är begränsade (Mitchell et al. 1997; Bruzelius et al. 2017; Fjellgren Walkeapää 2017). En organisation som involverar flera mål och flera intressenter kan få problem med konflikterande mål, där det blir en maktkamp om vilket mål som prioriteras (Bakka et al. 1998). Eftersom skogsbruket är och länge har varit en stor del av Sveriges ekonomiska framgång (Östlund et al. 1997) väger deras intresse tyngre och blir således det som prioriteras. I lagstiftningen står det att produktionsmålen ska likställas med miljömålen. Det ter sig ganska klart att det i handläggning av avverkningsanmälningar inte ser ut så, inte heller i landskapet, vilket är något som måste förändras.

5.4.Slutsatser

Begränsat informationsunderlag och kunskapskapital bidrar till att handläggarna känner sig osäkra på vilken hänsyn som ska tas och de blir beroende av bra kommunikation från Samebyarna för att de ska kunna ta beslut gällande hänsyn till renskötseln. Att handläggarna anser att lagen är svår att tolka bidrar till att de anser det svårt att fatta beslut med hänsyn till renskötseln med följderna att begränsat antal beslut tas. De mål och riktlinjer skogskonsulenterna arbetar mot gällande hänsyn till renskötseln är begränsade till ett prestationsmål men saknar övergripande mål eller vision. Otydliga eller otillräckliga mål kan bidra till att handläggarna har svårt att ta beslut och har svårt att sätta sitt vardagliga arbete i en större kontext. Tas inga beslut, ställs inga krav på skogsbruket som kan följas upp. Slutsatsen är således att informationsbrist, begränsat kunskapskapital och vaga mål, leder till att kraven som ställs på skogsbruket med hänsyn till renskötseln blir för svaga. Skogsstyrelsen behöver tydligare mål för handläggarna att arbeta mot och bättre

information i program och rutiner för att öka kvalitet och effektivitet i handlägningsprocessen.

5.5. Vidare forskning

Utifrån den här studien vore det intressant att genomföra liknande studier och titta på hur skogsbolag, skogsägarföreningar samt privata markägare arbetar med hänsyn till renskötseln. I resultatet från den här studien framkommer åsikter om att skogsbrukets aktörer generellt inte är vidare bra på att redovisa hänsyn och det är sedan tidigare känt att samebyar inte alltid upplever samråd som en gemensam diskussion utan snarare som en underrättelse om vad som ska ske (Vestman & Wennström 2012). Eftersom kunskap är återkommande genom hela studien skulle det vara intressant att undersöka hur god kunskap svenska markägare har gällande renskötseln. Det skulle också vara intressant att titta på hur stor kunskap nyexaminerade jägmästare och skogsmästare har om renskötsel, eftersom dessa är Sveriges främsta skogliga utbildningar.

Ytterligare ett intressant studieområde skulle vara att undersöka om det går att öka skoglig planering på landskapsnivå och på vilket sätt, exempelvis genom grön infrastruktur. I den studien inkludera vilka effekter det skulle ha på bland annat renskötseln. Vid vissa intervjuer har samtalen berört om och hur det skulle vara möjligt att samordna hänsyn till natur- och kulturmiljövärden med hänsyn till renskötseln inom skogsstyrelsen, därför skulle det också vara intressant att studera hur samordnad hänsyn skulle kunna se ut, fungera och vad det skulle generera för effekter.

5.6. Val av material och metod

Eftersom syftet i den här studien har varit att studera hur Skogsstyrelsen arbetar med avverkningsanmälningar och skapa en djupare förståelse för vilka förutsättningar och svårigheter handläggare har i den processen har en kvalitativ studie varit lämplig (Holme & Solvang 1997). Med tanke på att det har funnits begränsat med tid och resurser samt ingen i förtid insamlad data har denna metod möjliggjort ett brett omfång. Studien är begränsad till Skogsstyrelsen men det hade troligtvis tillfört ytterligare ett intressant perspektiv om studien även beaktat ett juridiskt perspektiv, markägarperspektiv och perspektiv från samebyarna. Det hade möjligtvis kunnat genomföras en liknande studie med hjälp av att skicka ut enkäter och hoppas på hög svarsfrekvens. Det är dock troligt att jag inte hade fått samma förståelse för hur de tänker och tycker, som jag har fått genom att samtala och direkt kunna ställa frågor till deltagarna.

Vid urval i kvalitativa studier påverkar forskarens omdöme vad som är viktiga kriterier för deltagarna att fylla för studiens syfte (Bernard 2006; Holme & Solvang 1997). I den här studien hade kanske inte lika tillförlitligt underlag erhållits vid ett slumpvist urval som vid ett strategiskt. Det urvalet hade kunnat involvera personer som inte handlagt ärenden med hänsyn till renskötseln. Det ska även beaktas att tolkningen av resultatet påverkas av den som tolkar, varför det är av stor vikt att jag får förståelse för hur deltagare menar och tänker så att resultatet inte blir förvrängt (Bernard 2006). Urvalet hade från börjat endast tänkt involvera handläggare men efterhand involverades även tillsynsansvariga och chefer. På så sätt har studien försökt fånga en helhetsbild av handlägningsprocessen samt hur mål och riktlinjer är tänkt att styra arbetet, eftersom det kan upplevas olika beroende på position i en organisation. Eftersom studien blev rätt omfattande för att vara en

kandidatuppsats, blev det mer material än förutspått, trots de begränsningar som gjordes. Detta innebar att mycket tid gick åt till transkribering, analys och sortering för att få fram det som var relevant för syftet med studien. Jag upplevde det även svårare att kritiskt diskutera resultatet eftersom jag personligen samlat in data. Att en viss relation uppstår till människorna som ställt upp på intervjuer är troligtvis en bidragande faktor till detta (Jmf Holme & Solvang 1997), och att det för mig är viktigt att deltagarna anser att jag har gjort ett tillförlitligt jobb med analys och reflektion av deras arbete.

6. REFERENSER

- Andersson. E., Andersson. M., Birkne. Y., Claesson. S., Forsberg. O., Lundh. G. (2013) Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn. Rapport 2013/5. Skogsstyrelsen: Jönköping
- Atkinson. D. J. (2017) 'Qualitative Methods', in *Journey into Social Activism: Qualitative Approaches*. NEW YORK: Fordham University Press. S.65-98
- Bakka. J. F., Fivelsdal. Egil., Lindkvist. L. (1998). Organisationsteori – Struktur, kultur, processer. Lund: Studentlitteratur
- Berg, A., Gunnarsson, B., & Östlund, L. (2011). "At this point, the lichens in the trees are their only means of survival": A History of Tree Cutting for Winter Reindeer Fodder by Sami People in Northern Sweden. *Environment and History*, 17(2), 265–289. <https://doi.org/10.3197/096734011X12997574043044>
- Bernard, H. (2006). Research methods in anthropology : qualitative and quantitative approaches (4. ed.). Lanham, MD: AltaMira Press.
- Bolman, L., Deal, T., & Holmqvist, A. (2012). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap* (4., utvidgade och uppdaterade uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Boverket (2017). Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden [Online]. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/> [2019-03-26]
- Bruzelius, L., Skärvad, P., & Hofvander, N. (2004). *Integrerad organisationslära* (9., helt rev. uppl. [tecknare: Niklas Hofvander]). Lund: Studentlitteratur.
- Bruzelius, L. & Skärvad, P. (2017). *Integrerad organisationslära* (11., helt rev. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Brännström, M. (2017) Skogsbruk och renskötsel på samma mark. En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten. Umeå. Umeå Universitet
- Fjellgren Walkeapää, A. (2017). Skogsstyrelsens hantering av renskötsel frågor – Utifrån kunskap, styrning och regelverk. Sveriges Lantbruksuniversitet. Umeå
- FSC (2010) Svensk skogsbruksstandard enligt FSC [Online] Tillgänglig: <https://se.fsc.org/preview.svensk-skogsbruksstandard-fsc.a-771.pdf> [2019-04-16]
- Hagsgård, B. M. (2016) Samråd och hänsyn för renskötseln i skogsbruket. Nordisk Miljörättslig tidskrift. 2016 s. 49-60
- Hamilton, A. (2003). *Effektivare samråd mellan rennärning och skogsbruk förbättrad dialog via ett utvecklat samrådsförfarande*. Umeå: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Hedin, A. (1996) Liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju (senast reviderad 2011) [Online]. Tillgänglig:

<file:///C:/Users/Maria/Downloads/Liten%20lathund%20om%20kvalitativ%20metod%20med%20tonvikt%20p%C3%A5%20intervju%2011-08-25.pdf>
[2019-03-14]

Holme, I. M., & Krohn-Solvang, B. (1997). *Forskningsmetodik, om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur

Geijer, U. (2003). *Renskötselrätt*. Umeå: Sámiid Riikkasearvi/SSR.

Gustavsson, K. (1987). *Rennäringen - en presentation för skogsfolk*. Jönköping: Skogsstyrelsen.

Jacobsen, D., Thorsvik, J., & Sandin, G. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar* (3., [rev.] uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Jougda, L. (2003). Slutrapport projekt Renbruksplan 2000-2002 – ett planeringsverktyg för samebyarna. Kiruna: Sametinget

Lundqvist, L., Lindroos, O., Hallsby, G., samtliga vid SLU, Fries, C. (2014). *Skogsskötselserien 20, Slutavverkning*. Jönköping: Skogsstyrelsen.

Länsstyrelsen (2019) GeodataKatalogen [Online]. Tillgänglig: <https://ext-geodatakatalog.lansstyrelsen.se/GeodataKatalogen/> [2019-03-25]

Mitchell, R.K., Agle, B.R. & Wood, D.J. 1997, Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, *The Academy of Management Review*, vol. 22, no. 4, pp. 853-886.

Sametinget a (2019). Rennäringen i Sverige [Online]. Tillgänglig: https://www.sametinget.se/rennaring_sverige [2019-03-10]

Sametinget b (2019) Vad är renbruksplaner? [Online]. Tillgänglig: <https://www.sametinget.se/renbruksplan> [2019-03-25]

Sametinget c (2019) Rennäringens markanvändning [Online]. Tillgänglig: <https://www.sametinget.se/markanvandning> [2019-03-25]

Sandström, C., Moen, J., Widmark, C. & Danell, Ö. (2006). Progressing toward co-management through collaborative learning: forestry and reindeer husbandry in dialogue, *The International Journal of Biodiversity Science and Management*, 2:4, 326-333, DOI: 10.1080/17451590609618153

Sandström, P. (2015). *A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues the perspective of reindeer husbandry*. Department of Forest Resource Management, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå.

Sandström, P., Cory, N., Svensson, J., Hedenås, H., Jougda, L., & Borchert, N. (2016). On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management. *Ambio*, 45(4), 415–429. Tillgänglig: <https://doi.org/10.1007/s13280-015-0759-0>

- SFS (1971:437). Rennäringslag. Stockholm: Riksdagen
- SFS (1998:808). Miljöbalken. Stockholm: Riksdagen
- SFS (2009:1393). *Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen*. Stockholm: Riksdagen
- SFS (2010:930) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429). Svensk författningssamling, 2010. [Online] Tillgänglig: <http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20100930.pdf> [2019-03-05]
- Skogsstyrelsen (2011). Rutin - Handläggning av ärenden som rör skogsbruk - rennärning. Jönköping: Skogsstyrelsen
- Skogsstyrelsen (2012). PM-Skog 6/12: Hänsyn rennärning-Hänsyn natur och kulturmiljövärden. Jönköping: Skogsstyrelsen
- Skogsstyrelsen (2016). PM: Åtgärder för att förbättra hänsynen till rennärningen. Jönköping: Skogsstyrelsen
- Skogsstyrelsen (2018). Samlad tillsynsplan 2018. Rapport 2018/5. Jönköping: Skogsstyrelsen
- Skogsstyrelsen a (2019). Om oss [Online]. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/> [2019-03-03]
- Skogsstyrelsen b (2019). Vår verksamhet i korthet. [Online]. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet/> [2019-03-05]
- Skogsstyrelsen c (2019) Bra att veta om Skogsstyrelsens tillsyn. [Online]. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/tillsyn/> [2019-03-05]
- Skogsstyrelsen d (2019). Din avverkningsanmälan - så här jobbar Skogsstyrelsen med ditt ärende. [online] Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/anmalan-eller-ansokan/din-avverkningsanmalan> [2019-03-05]
- Skogsstyrelsen e (2019). Organisation. [Online]. Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/organisation/> [2019-03-05]
- Skogsstyrelsen f (2019) Skogsstyrelsens statistikdatabas. [Online] Tillgänglig: <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/> [2019-03-08]
- Stadskontoret 2010. *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen*. Stockholm: Jordbruksdepartementet.
- Taylor, S., Bogdan, R., & DeVault, M. (2016). *Introduction to qualitative research methods : a guidebook and resource* (4th edition). Hoboken, New Jersey: Wiley.

Vestman, H. & Wennström, R. (2012). Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd (Rapport 8:2012). Jönköping: Skogsstyrelsen

Vestman, H. (2014) Renbruksplan – från tanke till verklighet. Sveriges Lantbruksuniversitet. Umeå

Östlund, L., Zackrisson, O. & Axelsson, A.L. (1997). The history and transformation of a Scandinavian boreal forest landscape since the 19th century. *Canadian Journal of Forest Research* 27(8), s. 1198-1206.

Bilagor

Bilaga 1. Intervjumall med frågor

Bilaga 2. Principskiss Handläggning

Bilaga 3. Geografiska områden där SvL kan tillämpas för områden skogsbruk och renskötseln

Bilaga 4. Exempel på beslutsförfarande

Bilaga 5. Situationer där råd och beslut om förbud eller föreläggande kan tillämpas enligt 31 §

BILAGA 1

Intervjuguide

Berätta lite om vem du är och om din skogliga bakgrund?

Vilken är din arbetsroll på Skogsstyrelsen och vad innefattar den?

Kan du berätta lite om de mål/riktlinjer ni arbetar mot?

Hur ser dina arbetsuppgifter/instruktioner ut?

Tycket du att du har tillräckligt med kunskap för dina arbetsuppgifter?

Kan du redogöra lite kring hur handläggning går till när en avverkningsanmälan kommer in till skogsstyrelsen?

Vilken information finns i programmet som berör renskötsel och kan du berätta lite om hur ni arbetar med hjälp av den?

Hur fungerar det om en anmälan berör ett viktigt område för renskötseln?

Landskapsperspektiv och fragmentering av landskap.

Vad tycker du är den största utmaningen i ditt arbete?

Vilka möjligheter respektive hinder anser du finns för er när det gäller att öka kvalitet och effektivitet i ert arbete?

Extra frågor till ansvariga och chefer

Skogsstyrelsen möjlighet att underlätta för de olika aktörerna i Skogsbruk och renskötsel?

Vilka möjligheter respektive hinder finns för att öka kvalité och effektivitet i ert arbete?

Kan du berätta lite om de rutiner och mål ni utgår ifrån gällande handläggning med hänsyn till renskötseln? (tycker du att de är tillräckliga och tydliga?)

Det har hänt ganska mycket de senaste åren både inom skogsbruk, renskötseln (RBP) hur uppdaterade är era verktyg för handläggning

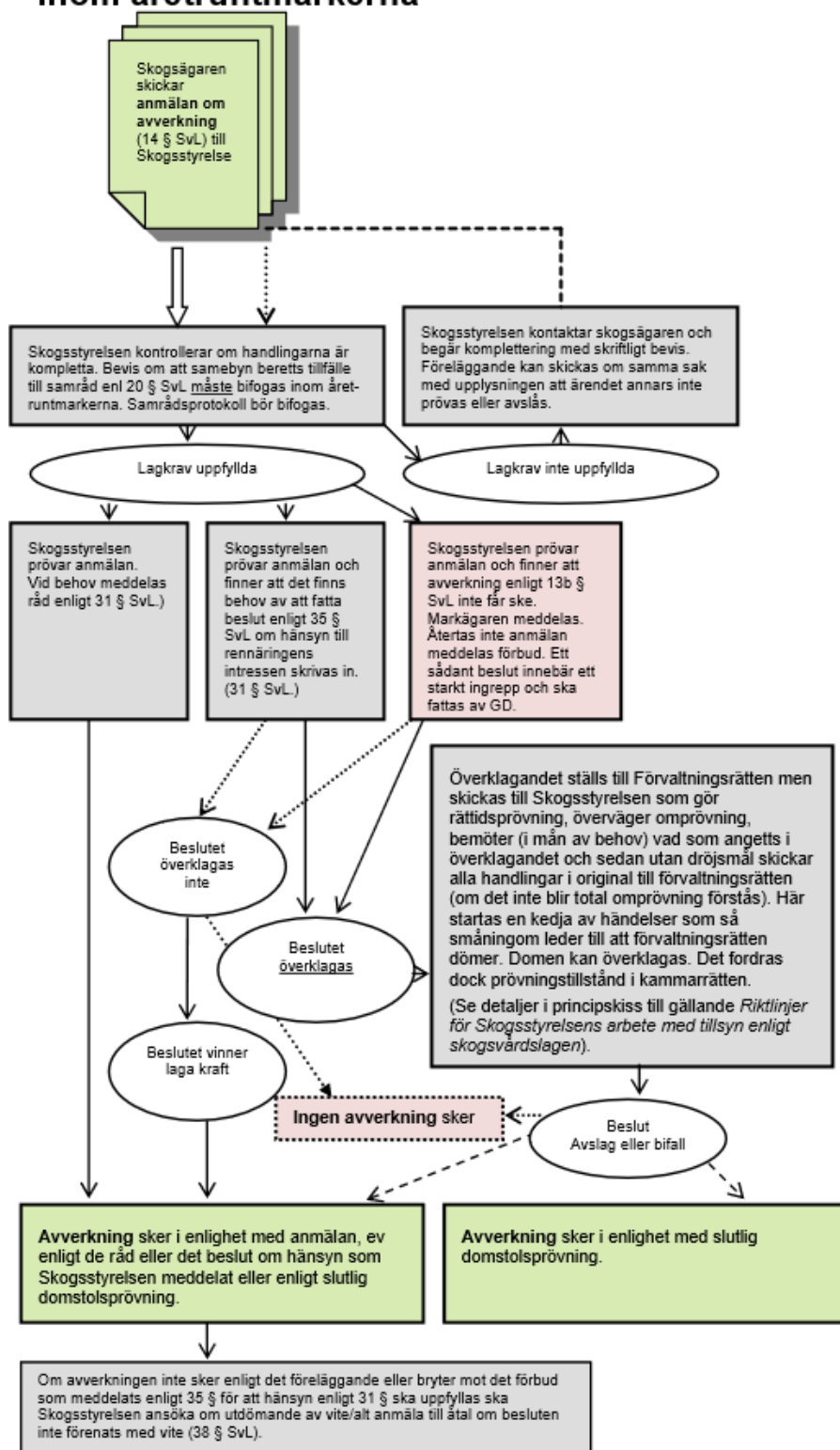
Vilken kunskap, vilken data och vilket stöd till handläggaren finns i programmet "Navet" som används vid handläggning? Vad finns inte med...

Vilka utgångspunkter har man utgått ifrån när man valt vad som ska finnas i programmet?

Om det är många filter i programmet, hur förväntas medarbetare kunna hantera det samt veta vad de ska använda?

BILAGA 2

Principskiss - handläggning av 14, 13b §§ SvL inom åretruntmarkerna



BILAGA 3

Geografiska områden där skogsvårdslagens regelverk om skogsbruk – rennärning har tillämpning

Skogsvårdslagens regelverk om skogsbruk - rennärning är knutet till tre olika geografiska områden. Olika regler gäller för de olika områdena.

Område	Regler i SvL
▪ <i>Renskötselet</i> 3 § rennäringslagen (1971:437)	Hänsyn till rennärningen (31 § SvL).
▪ <i>Renskötelsens åretruntmarker</i> 3 § rennäringslagen (1971:437)	När avverkning inte får ske (13 b § SvL). Skyldighet att redovisa hänsyn till rennärningen vid anmälan om avverkning (14 § SvL) Skyldighet att bereda tillfälle till samråd innan avverkning (20 § SvL).
▪ <i>Område för fjällnära skog</i> Förordningen (SKSFS 1991:3), se 2 b § skogsvårdslagen (1979:429).	Skyldighet att redovisa hänsyn till rennärningen vid ansökan om tillstånd till avverkning (16 § SvL) Skyldighet (<i>inom åretruntmarkerna</i>) att bereda tillfälle till samråd innan avverkning (20 § SvL). I tillstånd till avverkning ska Skogsstyrelsen ta beslut om vilka hänsyn som ska tas till bl.a. rennärningen. (18 b § SvL)

BILAGA 4



Skogsenheten
Inge Handläggare
Vägen 1, 999 99 STORSTAN
inge.handlaggare@skogsstyrelsen.se
Tfn 0123-456 78
Fax 0123-456 79

Fastighet	
Fjällåker Granskogen 1:2	
Kommun	Församling
Fjällåker	Berga

BESLUT

Datum
2011-02-28

Delgivning
Rek + mb

Bilaga 8

Ärendenr
A XMPE-2011

1(3)

Er referens

Bo Ek
Skogsstigen 1

123 45 Storfjäll

Förbud mot skogsodling med contortatall

Beslut

Med stöd av 35 och 31 §§ skogsvårdslagen (1979:429) förbjuder Skogsstyrelsen dig vid vite av trettiotusen kronor (30 000) att på det område om 15 hektar på ovan angiven fastighet som framgår av bifogade (bilaga 1) karta använda contortatall som skogsodlingsmaterial vid anläggning av ny skog.

Vitet är ett på förhand bestämt belopp som kan utdömas av förvaltningsrätt om förbudet överträds.

Redogörelse för ärendet

Du har i en anmälan om föryngringsavverkning som inkom till Skogsstyrelsen 10 januari 2011 uppgett att du planerar att avverka ett område om 20 ha, varav 15 hektar ska skogsodlas med contortatall (bilaga 1). Området är beläget inom renskötselns året-runt-marker.

Du har genomfört samråd med berörd sameby och där kommit överens om vissa anpassningar med hänsyn till rennäringen. Du har i såväl anmälan som i samrådet klargjort att du har för avsikt att skogsodla med contortatall och motiverat det med risken för älgbetesskador som är vanliga i området. Raedtievaerie sameby har i samrådet anmält skiljaktig mening i fråga om skogsodling med contortatall. Man motsätter sig contortatall med hänsyn till att området är ett nyckelområde för renskötseln som utgör del av ett viktigt rastbete och uppsamlingsområde i anslutning till en flyttled. Områdets omgivning domineras av vidsträckta ungskogsbestånd av contortatall.

Samebyn har i yttrande till Skogsstyrelsen anfört att renarna undviker att gå in i eller vistas i contortaskogar, att svårframkomligheten både för renar och för rensköterna försvårar renskötsel. Dessutom befarar man att contortabestånden kommer att vara så täta och kommer att avvecklas så tidigt att förutsättningarna för lavbete, särskilt för hänglavar långsiktigt kommer att försämrats. Samebyn anför även att flyttleden använts under regelbundet och under lång tid och ser inte någon realistisk möjlighet att ändra flyttleden.

Skogsstyrelsen genomförde den 11 februari 2011 ett fältbesök bl a för att bedöma skogsbeståndet i avverkningsområdet med omgivningar och förutsättningarna för att använda andra trädslag än contortatall i kommande skogsgeneration.

Det anmälda området utgörs enligt samebyn av gammal granskog som innehåller hänglav. Detta kunde bekräftas vid Skogsstyrelsens fältbesök.

Enligt 31 § skogsvårdslagen ska vid skötsel av skog den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen, bl a när det gäller bestånds- anläggning. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång på sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

Motivering

Skogsstyrelsen anser att contortatall skulle vara ett av flera lämpliga trädslag med hänsyn till växtplatsens förutsättningar. Risk för älgbetesskador kan förväntas vid plantering av tall, särskilt som omgivande skogsbestånd till stor del består av yngre contortatall och i övrigt av äldre granskog. Samtidigt anser Skogsstyrelsen att växtplatsen även lämpar sig för skogsodling med gran. Det styrks av tillståndet i befintlig granskog trots att den inte haft en historisk skötsel som varit inriktad på hög arealproduktion. Skogsskötseln har däremot tillsammans med trädslaget varit förhållandevis gynnsam för förekomsten av hänglavar.

Skogsstyrelsen bedömer att skogsodling med contortatall på grund av egenskaper som kraftig ungdomstillväxt och långsam kvistrensning skulle påverka områdets värde bl a som uppsamlingsområde och som rastbete negativt under avsevärd tid. Skogsstyrelsen bedömer även att contortatallens täta grenverk riskerar att påverka förutsättningarna för lavbete negativt i ett långsiktigt perspektiv.

Sammantaget anser Skogsstyrelsen att skogsodling med gran i det aktuella fallet tillsammans med den hänsyn som överenskommits i samrådet innebär en rimlig anpassning som uppenbart påkallas av hänsyn till rennäringen.

Enligt 35 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Enligt 41 § får Skogsstyrelsen bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

Hur man överklagar

Om du vill överklaga Skogsstyrelsens beslut ska du göra detta skriftligen. Överklagandet ska adresseras till Förvaltningsrätten men skickas till Skogsstyrelsen Skogens distrikt, Vägen 1, 999 99 STORSTAN. Överklagandet ska ha kommit in till Skogsstyrelsen inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. I skrivelsen ska du ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring du begär samt skälet till detta. Uppge också namn, adress och telefonnummer.

Deltagare i handläggningen

I ärendet har distriktschef Olle Beslutsfattare beslutat och skogskonsulent Inge Handläggare varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också deltagit Stig Vig, chefsjurist.

På Skogsstyrelsens vägnar

Olle Beslutsfattare
Distriktschef

Inge handläggare
Skogskonsulent

Bilaga

1 Anmälan om avverkning

Bilaga 5

Situationer då råd, föreläggande eller förbud enligt 31 § skogsvårdslagen kan användas

Åtgärd planeras som kan påverka rennäringen	31 §	<ul style="list-style-type: none">• Hyggens storlek och utläggning• Beståndsanläggning (t ex markberedning, främmande trädslag)• Kvarlämnande av trädsamlingar• Skogsbilvägars sträckning
---	------	--

Exempel då råd enligt skogsvårdslagen normalt ska utfärdas

Kopplat till rennäringen avses råd som utfärdas i samband med anmälan enligt 14 § SvL

Skogsstyrelsen ska besluta om hänsyn till rennäringens intressen när tillstånd meddelas enligt 15 § (se nedan)

Råd före avverkning

30 och 31 §§ SvL Oklarhet vid flyttled.

Anmälan avser ett område som gränsar till en myr med en viktig flyttled för rennäringen. Skogsägaren visar vid en telefonkontakt förståelse för att hänsyn måste tas till flyttleden, men samtalet leder inte till klarhet om hur bred zon som bör lämnas mot myren och vilken avverkning som kan ske inom zonen. Råd utfärdas med angivande av den hänsyn som bör tas enligt 30 och 31 §§.

Exempel då föreläggande eller förbud enligt skogsvårdslagen normalt ska utfärdas

Kopplat till rennäringen avses förelägganden och förbud i samband med anmälan enligt 14 § SvL.

Skogsstyrelsen ska besluta om hänsyn till rennäringens intressen när tillstånd meddelas enligt 15 § (se nedan).

Beslut före avverkning

31 § Oenighet om hänsyn till rennäringen.

Anmälan avser ett område som gränsar till en myr med en viktig flyttled för rennäringen. Skogsägaren är inte beredd att lämna den kantzon mot myren som behövs enligt lagen. Ett förbud (med eller utan vite) utfärdas med angivande av den hänsyn som ska tas enligt 31 §.